

LES CONCESSIONS FORESTIÈRES EN AFRIQUE CENTRALE

**ASPECTS HISTORIQUES, INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES, DU POINT DE VUE DE LA
RESPONSABILITÉ SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE DES ENTREPRISES
CONCESSIONNAIRES**

**Par Alain Karsenty, socio-économiste
Département Forêts du CIRAD (France)**

Avec une contribution de Jean-Michel Pierre, Consultant en foresterie sociale

***Étude pour le projet GEPAC (Contribution à l'amélioration des processus de gouvernance
environnementale et de gestion participative en Afrique centrale) de l'Union Européenne***

Septembre 2005

Table des matières

I. Repères historiques	3
Un instrument de colonisation.....	3
Une confusion entretenue à dessein sur la nature des droits concédés.....	4
Les impacts sur les populations.....	5
La concession comme mode de gouvernement en termes de « décharge ».....	6
II. La concession moderne : de la « décharge » à la délégation ?	7
Continuité et rupture dans le rôle des concessions.....	7
Définitions et analyse juridique.....	8
Un terme inégalement usité dans les codes forestiers en Afrique centrale.....	9
L'affectation des concessions à des usages autres que l'exploitation forestière.....	12
La concession comme organisation d'une délégation de service public	13
La conception extensive de l'usage du cahier des charges au Congo-Brazzaville.....	15
La concession comme co-construction socio-politique avec les acteurs locaux	18
III. La concession, pivot d'une amorce de redistribution locale des bénéfices de l'exploitation.....	19
La redevance de superficie, pivot d'un nouveau partage des bénéfices	20
Les avatars d'une fiscalité locale semi-formelle	21
La redistribution comme fondement d'un processus de négociation ?.....	23
Un risque de concurrence potentielle avec les collectivités publiques locales.....	25
Conclusion : Un avenir soumis aux exigences de la reconstruction de l'État et de l'extension de la citoyenneté en Afrique centrale	29
ANNEXE 1 : LE VOLET « SOCIAL » DES PLANS D'AMÉNAGEMENT FORESTIERS	31
ANNEXE 2 : ASPECTS LEGISLATIFS ET INSTITUTIONNELS ENCADRANT LES CONCESSIONS	38
ANNEXE 3 : CARTES DES CONCESSIONS FORESTIÈRES EN AFRIQUE CENTRALE	39

I. Repères historiques

Les concessions de terres, par une autorité souveraine à des servants, sont pratiquées depuis la plus haute antiquité, puisque les agents domaniaux Babyloniens étaient rémunérés en terres, sous la forme de concessions foncières - non définitives - prélevée sur les domaines royaux, tout comme le service militaire l'était également. Les historiens nous disent que ces concessions n'étaient pas aliénables et, au décès de leur titulaire, elles devaient revenir au roi, même si une hérédité de fait, puis de droit, s'installa peu à peu¹. Au Moyen-âge, la concession du **fief** constitua la pierre angulaire du système féodal, lequel se caractérisait par la dissolution de l'autorité publique. Dans ce monde cloisonné, la difficulté de liaison réduisait la portée d'un quelconque pouvoir central, et la faiblesse de la circulation monétaire rendait impossible la rémunération des services, sinon par la concession d'un bien foncier². L'importance des liens du sang, à l'époque « la plus solide des armatures sociales » (Duby) entraînait l'attribution d'un caractère héréditaire à toute concession, celle des offices comme de la terre. Ainsi s'est constituée la figure des fiefs, c'est-à-dire des terres pour laquelle le vassal rend au propriétaire direct des services spécifiques (militaires, souvent). Cette obligation de services, expression du lien personnel de subordination, était toutefois peu pratiquée, à moins qu'elle ne s'accompagnât d'une réelle asymétrie de pouvoir entre le seigneur et son vassal. Avec le renforcement du pouvoir royal et l'usage accru de la monnaie, des charges financières s'introduisirent dans le service du fief : avant de recevoir l'investiture des tenures féodales dont ils avaient recueilli l'héritage, les nouveaux feudataires devaient acquitter un droit de succession, évalué à une annuité des revenus du fief. Comme le souligne Duby, « *par ce biais, la fiscalité monarchique se reconstitua* ».

Un instrument de colonisation

Cette formule de concession a trouvé tout naturellement sa place dans les périodes de conquête et de colonisation. Il faut se tourner du côté des colonisations britanniques, et hollandaises, pour voir apparaître les compagnies à charte, qui vont préfigurer les grandes concessions commerciales – dont les concessions forestières sont l'une des figures. Ces compagnies ont obtenu de l'État, pour une zone géographiquement délimitée, un privilège, c'est-à-dire le monopole du commerce avec des faveurs douanières particulières. Elles possèdent un droit de souveraineté sur les territoires qui leur sont octroyés, ce qui leur permet d'entretenir des armées, de rendre justice et de battre monnaie. En contrepartie, ces compagnies ont l'obligation d'organiser les liaisons entre la métropole et les terres qui leur sont confiées, d'y assurer le peuplement, et, le cas échéant, l'évangélisation. En 1602 est créée la Compagnie hollandaise des Indes orientales qui constitue comme l'idéal-type de ces compagnies coloniales.

En Afrique, les exemples sont anciens : au Mozambique, une campagne de colonisation fut lancée par le pouvoir portugais à la fin du XVIII^e siècle. Il s'agissait d'attirer des colons en leur offrant des concessions sur les terres de la Couronne. Toutefois, ce système de *prazo da coroa* (« propriété avec bail emphytéotique ») échoua. Il va falloir attendre la fin du XIX^e siècle pour que le système des concessions, inspiré du principe des compagnies à charte, se développe en Afrique centrale. Léopold II, sous couvert de « l'État Indépendant du Congo », va « coloniser » à titre personnel le vaste territoire de la future RDC par l'intermédiaire de sociétés d'exploration, prétendument philanthropiques, qu'il fonde, puis en concédant des monopoles commerciaux à des grandes compagnies commerciales, sur différentes matières premières comme l'ivoire ou le caoutchouc sauvage³. La France pratique aussi, à la même époque, le système des compagnies, qui sont plutôt des sociétés de commerce et d'exploitation, liées à l'économie de traite et auxquelles l'État, qui théoriquement demeure souverain, peut octroyer de très vastes concessions. Le cas du Congo français

¹ Gaudemet J., Droit Antique, *Encyclopaedia Universalis*, 1999.

² Duby G., Féodalité, *Encyclopaedia Universalis*, 1999

³ Alors que le Traité de Berlin prévoyait que « l'État Indépendant » garantirait la libre concurrence commerciale, ainsi que s'y était engagé Léopold.

est très significatif puisqu'en 1899 une superficie correspondant à 70% de la future Afrique Équatoriale française fut abandonnée à une quarantaine de sociétés de traite monopolistes (chacune dans son aire)⁴. La colonie (regroupant les actuelles nations de RCA, Tchad, Congo, Gabon) fut partagée en 40 énormes concessions territoriales, totalisant quelques 700 000 km² sur les 900 000 environ de l'ensemble. Les concessionnaires consentaient certains avantages fiscaux à l'État – redevance annuelle fixe et pourcentage de 15% sur les bénéfices. En revanche, ils recevaient le monopole de l'exploitation du sol, en premier lieu de l'ivoire et du caoutchouc ; les exploitants libres se trouvaient, pour la plupart, exclus.

Selon C. Coquery Vidrovitch, auteur d'un ouvrage de référence sur les grandes concessions en Afrique centrale⁵, « il s'agissait, en fait, d'une véritable démission de l'État ; renonçant à faire lui-même les investissements nécessaires, celui-ci espérait que l'initiative privée, sous l'aiguillon des bénéfices escomptés, mettrait d'elle-même le pays en valeur. La recherche des origines de cette politique en métropole suggère, outre la pression indéniable de certains milieux d'affaires spécialisés – mais dans l'ensemble encore médiocres – la responsabilité majeure d'un gouvernement d'abord soucieux d'économiser à court terme ses deniers. Avec de telles bases, il était à prévoir que la solution choisie serait intrinsèquement mauvaise, et qu'elle aurait de fortes chances d'aboutir à l'échec » (p. 25). L'idée dominante était alors que les colonies ne devaient rien coûter à la métropole. L'échec de cette première période des concessions est étroitement lié au fait que les sociétés concessionnaires refusèrent de faire bénévolement, aux dépens de leurs profits immédiats, les investissements énormes devant lesquels l'État avait lui-même reculé.

Une confusion entretenue à dessein sur la nature des droits concédés

Le principe de la concession distingue bien les notions d'exploitation, seul droit concédé, en principe, et celle de propriété, qui n'est pas transférée au titulaire de la concession. Mais le traité de Berlin de 1885 interdisait clairement de concéder des droits commerciaux de monopole, ou un quelconque privilège en matière commerciale, dans le bassin conventionnel du Congo. Les Sociétés, héritières des compagnies, vont tourner le problème à leur avantage en recherchant l'aliénation définitive, à leur profit, des territoires concédés. C. Coquery Vidrovitch en démonte le mécanisme :

« Une grande partie de ces déboires provenait du fait que, dès l'origine, la doctrine avait été déviée. Les compagnies jouirent, dans les faits, de l'absolu privilège d'un propriétaire exclusif, alors qu'elles avaient seulement reçu, si l'on s'en tenait aux textes, un monopole d'exploitation. Le décret de concession était à ce regard explicite : *'Dans le but de coloniser et de mettre en valeur des terres domaniales du Congo français, MM... sont autorisés (...) à s'établir dans les territoires ci-après désignés, pendant une durée de trente années à dater de la signature du présent décret, et à y exercer (...) tous les droits de jouissance et d'exploitation, sauf en ce qui concerne les mines'*. La distinction entre droit de jouissance et droit de propriété était précisée à l'article 7 : *'toute terre mise en valeur par les soins ou l'industrie de la société concessionnaire deviendra sa pleine et entière propriété dans les conditions spécifiées au Cahier des charges (...). Toutefois, la société ne pourra vendre ou affermer ces terres qu'à des personnes agréées par le Gouvernement'*.

« L'attribution d'une terre en toute propriété apparaissait donc comme la récompense ultime, sanction du bon vouloir du concessionnaire tenu jusqu'alors *« de mettre les terres concédées en exploitation progressive, soit par aménagement, soit par culture »*.

⁴ Bruhat J., Colonisation, *Encyclopaedia Universalis*, 1999

⁵ Coquery-Vidrovitch C., 2001. *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1898-1930*. Réimpression de l'édition originale de 1972 (Monde d'outre-mer, passé et présent. Première série, Études, 37). Les autres citations de cet auteur dans le texte qui suit se réfèrent à cet ouvrage.

« Enfin, le droit de jouissance lui-même était limité : en principe, la société concessionnaire pouvait explorer seulement les terres situées *‘en dehors des villages occupés par les indigènes, et des terrains de culture, de pâturage ou forestiers qui leur sont réservés’*. Ces réserves, de même que les espaces sur lesquels les Africains conservaient les droits de chasse et de pêche, seraient délimitées ultérieurement par arrêté du Gouverneur de la colonie. Ce fut la source de problèmes longs et complexes qui ne reçurent jamais de solution. [et qui n’en a toujours pas reçu, d’ailleurs]

« En fait, la confusion se fit rapidement entre les notions d’exploitation et de propriété. Les Sociétés se hâtèrent d’oublier leur vocation d’*‘entreprises de colonisation’* pour afficher leur but exclusivement commercial, exercé sur les produits du sol dont elles se proclamaient les légitimes propriétaires » (p. 223-224).

Ce faisant, elles pouvaient arguer qu’elles ne disposaient pas d’un monopole commercial, puisque le caoutchouc et l’ivoire leur appartenait – et non à l’indigène – le commerce de ces biens n’était donc que la pleine jouissance de leur droits de propriété, l’acte de commerce étant postérieur à la réalisation du produit. Ainsi les Sociétés prétendaient ne pas déroger au Traité de Berlin interdisant les monopoles commerciaux... Mais à partir de 1910, devant les abus de toute sorte entraînés par ces privilèges exorbitants, le gouvernement français s’avisa de favoriser le commerce libre et de récupérer une partie des territoires aliénés⁶. Citons à nouveau C. Coquery Vidrovitch : *« Le principe fut partout le même : les concessionnaires restituaient une partie de leur territoire et limitaient leur monopole à un seul produit : bois ou caoutchouc. En échange, ils se voyaient attribuer, cette fois-ci en toute propriété, les terres de leur choix »*.

Les premières concessions forestières apparurent à cette époque. La première grande société concessionnaire, la Société du Haut-Ougoué (SHO), bénéficia du soutien de Brazza pour obtenir la concession et le monopole commercial de 11 millions d’hectares dans le bassin supérieur de l’Ogoué. La SHO entra en activité en 1897. *« Maîtresse absolue chez elle, elle ne fut astreinte ni au respect de ‘réserves indigènes’, ni à l’obligation contrôlée de redevance et de plantations déterminées, comme le spécifièrent les cahiers des charges à partir de 1898 »* (p. 46).

Les impacts sur les populations

Les Africains sont assimilés par les compagnies concessionnaires à des concurrents déloyaux, dans la mesure où ceux-ci commercialisent directement les produits, qui échappent ainsi au concessionnaire. Tous les produits du sol, y compris les productions vivrières comme le manioc, doivent, aux dires des concessionnaires, relever du monopole d’exploitation de la Société. Certaines tribus de marchands nomades souffrirent particulièrement de cette situation, et furent marginalisées économiquement et démographiquement. Dans l’État Indépendant du Congo, on connaît le sort terrible qui a été celui des Africains dans le cadre du travail forcé⁷.

La compagnie forestière Sangha-Oubangui, qui rassemblait la plupart des concessions du moyen Congo et de la Sangha interdisait notamment aux Africains d’exploiter le caoutchouc, et demandait à la Colonie de ne traiter qu’avec des acteurs « responsables ». Comme le dit C. Coquery Vidrovitch, *« cette proposition n’était que la reprise d’un vieux rêve des concessionnaires qui arguaient de l’urgence ‘d’éviter la destruction des forêts, élément vital des sociétés et de la colonie, pour revendiquer leur droit exclusif sur l’arbre et la liane’ »* (p. 267). Le caoutchouc devait rester la propriété du concessionnaire car *« ce n’est pas un bien qu’on leur enlève, c’est une richesse qu’on leur*

⁶ « Tandis qu’en 1900 on avait jugé que seul le monopole était susceptible de faire démarrer le pays, on compta désormais sur les initiatives du commerce libre pour contrer ces monopoles exorbitants, dont le plus clair résultat avait été d’inhiber toute entreprise de développement » (p. 262)

⁷ Cf. Hochschild A., 1999. *King’s Leopold Ghosts: A story of Greed, Terror, and Heroism in Colonial Africa*, Mariner Book.

révèle » (in « Notes sur certaines mesures administratives à adopter pour le développement des concessions du Congo français », 1900)⁸.

La concession comme mode de gouvernement en termes de « décharge »

B. Hibou a repris la notion de « décharge » chez M. Weber, notion qui concerne les États non bureaucratisés et aux interventions non permanentes. La pratique de « décharge » évite le coût d'un appareil administratif important, sans être en rien synonyme d'absence d'État ou de gouvernement. Mais elle se rapproche d'une forme de gouvernement indirect utilisant des intermédiaires privés (ceci est typique de l'Ancien Régime en France où les charges fiscales et financière de collecte s'échangeaient comme des biens privés). Ceci implique « *délégation et protection, présence de l'État par intermittence, en pointillé ou par à-coups – l'arbitraire étant alors l'un des modes d'intervention privilégié – (...)* », et déplacement continu des limites entre le public et le privé. Les concessions sont typiques de cette forme particulière de gouvernement, mais surtout à l'époque des grandes compagnies concessionnaires car on peut penser que, pour la gestion des forêts, ce caractère est peut-être en train de s'estomper avec les changements intervenus dans la dernière décennie, notamment au Cameroun, le pays qui a effectué les réformes les plus importantes.

D'abord, ce qui distingue nettement les concessions actuelles de celles du passé évoqué précédemment, c'est l'absence d'ambiguïté sur la nature des droits concédés : aucun transfert de souveraineté n'est délégué⁹, notamment en matière fiscale ou de police¹⁰, ce qui n'a pas toujours été le cas avec les grandes concessions du passé, qui ont notamment joué un rôle dans la collecte de l'impôt en nature au début du XX^e siècle¹¹. Ensuite, l'introduction de la concurrence et d'une certaine transparence – par la supervision d'un observateur indépendant – ne va pas dans le sens de l'interpénétration accrue entre les rôles des acteurs publics et acteurs privés (qui est maximale dans le cadre des modalités discrétionnaires d'allocation des concessions, encore en vigueur dans tous les autres pays de la sous-région), modalité qui est centrale dans la thèse de B. Hibou sur la « privatisation des États »¹². L'accroissement de la charge fiscale sur les entreprises, conséquence directe du mécanisme de l'adjudication, conduit celles-ci à chercher à se recentrer sur leur fonction de production et de gestion forestière, en demandant à l'État et aux collectivités publiques de reprendre des fonctions d'équipement collectif et de transferts sociaux qu'elles assurent en partie jusqu'à aujourd'hui.

⁸ Cité par C. Coquery Vidrovitch.

⁹ On peut difficilement considérer que déléguer l'aménagement forestier constitue un abandon de souveraineté (même si ce discours existe dans certaines administrations africaines), à moins de considérer que toute forme de délégation de missions de service public constitue, en soi, un tel abandon.

¹⁰ Même si les « éco-gardes » opérant sur certaines grandes concessions du Congo, dans le cadre d'un partenariat entre l'entreprise et une ONG internationale de conservation, remplissent *de facto* un rôle de police qui peut à l'occasion déborder le strict cadre de la lutte anti-braconnage.

¹¹ Il s'agissait d'un impôt de capitation, qui était dû d'abord en nature puis en numéraire. Durant la période de paiement en nature, les Africains devaient livrer aux compagnies tout le caoutchouc qu'ils avaient collecté sur le domaine de la concession, laquelle leur payait le produit tout en retenant l'impôt (c'est ce que le Commissaire Général de l'A.E.F., Gentil, appelait « affermer l'impôt »). Ce système, très favorable aux compagnies, fut officiellement liquidé dans l'A.E.F. par le passage au paiement en numéraire, mais il continua au Congo Belge, et il survécut également dans l'A.E.F. jusque dans les années 1920, du fait de la faible utilisation de l'argent dans de nombreuses couches de la population. Dès 1906, le gouvernement français chercha toutefois à se distinguer de l'association étroite d'intérêts entre les concessionnaires et l'État, association en vigueur dans « l'État indépendant du Congo ». Les instructions remises au Commissaire Général Gentil en 1906 insistaient sur, *dixit*, « la nécessité de séparer nettement la perception de l'impôt, acte politique, acte de souveraineté, des récoltes de caoutchouc, opération commerciale d'intérêt privé ». Cf. Coquery-Vidrovitch C., op. cit. p. 136.

¹² « Cette expression traduit les processus de concomitants de diffusion de l'usage d'intermédiaires privés pour un nombre croissant de fonctions antérieurement dévolues à l'État et de redéploiement de ce dernier » [dont une partie du personnel réinvestit les réseaux privés en s'alliant avec eux, modifiant les modalités de contrôle de l'économie et des rentes qu'elle génère]. B. Hibou : De la privatisation des Économies à la privatisation des États, in Hibou B. (sld), 1999. *La privatisation des États*, Karthala.

Cette tendance au « recentrage » est toutefois très récente, plutôt spécifique au Cameroun, et n'efface pas l'empreinte des décennies de prise en charge par les concessionnaires de fonctions relevant, en Europe occidentale, de l'État. Et de nouvelles conceptions du rôle de l'entreprise dans la société viennent contrecarrer la tendance à un recentrage trop radical, comme celle qui fait appel à la Responsabilité Sociale et Environnementale des Entreprises (RSE), indissociable de la logique de la certification de la gestion forestière.

II. La concession moderne : de la « décharge » à la délégation ?

Tableau 1 : Quelques données physiques et économiques sur les concessions forestières en 2004 en Afrique centrale (sauf Tchad)

Surfaces et production de bois d'oeuvre	Cameroun	Gabon	Congo (Brazzaville)	RDC	RCA	Guinée Equatoriale	Total
Surfaces "grandes forêts denses humides terres fermes" (ha) (a)	12 000 000	17 000 000	13 000 000	90 000 000	3 500 000	1 500 000	137 000 000
Surface allouée en 2004 (ha) (b)	5 400 000	13 600 000	10 000 000	16 000 000	3 000 000	1 400 000	49 400 000
Pourcentage alloué	45%	80%	77%	18%	86%	93%	36%
Récoltes SECTEUR FORMEL (est.) (m ³) (c)	2 500 000	3 700 000	1 200 000	150 000	400 000	550 000	8 500 000
Récoltes SECTEUR INFORMEL (est.) (d)	1-1,5 M m ³	300 000 m ³	100 000 m ³	2-2,5 M m ³	inconnu	inconnu	Entre 3,5 et 5 M m³

(a) source : FRM, 2003

(b) sources: FRM, 2003; "Document de planification MINEF Cameroun 2004; enquête directe auteur pour la RDC

(c) sources: OIBT (Gabon, Guinée Eqt.), Ministère économie forestière Congo, Ministère de l'Environnement RDC

(d) sources: Plouvier et al., 2002 (Cameroun); estimation auteur (Gabon); Fabing et Bakouma, 2002 (Congo); Dra, 2003 (RDC).

Continuité et rupture dans le rôle des concessions

La liquidation du régime des grandes concessions s'effectua à la fin des années 1920, alors que la plupart de ces concessions étaient tombées en faillite. Dans les domaines forestiers et miniers, le régime de concessions reste utilisé pour organiser l'exploitation de ces richesses, mais le contenu de ce régime se démarque de l'ancien sous plusieurs aspects. D'abord, les dérives qu'a connu le régime des grandes concessions au début du XX^e siècle, avec les tentatives d'aliénation des terres concédées et la collecte de l'impôt de capitation par les Sociétés ayant conduit au travail forcé en A.E.F. (qui semble avoir concerné les concessions d'exploitation du caoutchouc plus que les concessions forestières), ont disparu dans les années 1920. Ensuite, avec l'indépendance des États africains, les politiques publiques ne sont plus orientées vers la recherche d'une extraction des richesses naturelles à moindre coût, orientation qui avait déterminé la mise en place du régime des concessions en A.E.F. et dans le Congo de Léopold (« la colonie ne doit rien coûter à la métropole ») et l'objectif n'est plus de soutenir les concessions vis-à-vis des populations locales (même si des Administrateurs coloniaux se sont parfois heurtés aux Sociétés sur ces aspects).

Les États indépendants vont, dans les années 1960 et 1970, mettre en place des structures et des entreprises publiques pour l'exploitation de différentes ressources, y compris dans l'exploitation forestière où de grandes sociétés étatiques sont constituées, comme FORESCOM au Congo-Kinshasa, et, à moindre échelle, SOFIBEL au Cameroun ou CFG au Gabon. Dans cette période, les concessions forestières sont peu chargées de remplir des fonctions que les États pensent être en mesure de remplir, comme les plantations, les travaux sylvicoles, l'aménagement des forêts naturelles, l'équipement des zones rurales, et pour lesquelles sont créés des services spécialisés, des offices et des régies. Avec les crises économiques des années 1980-1990, et sous la pression des institutions financières

internationales, les gouvernements sont contraints de revoir le périmètre d'intervention de l'État ; nombre de régies et la plupart des grandes entreprises publiques sont liquidées. Les concessions sont alors investies d'un certain nombre de fonctions d'aménagement des forêts et de certaines parties du territoire¹³, ainsi que de redistribution de revenus à l'échelle locale. On peut trouver quelques ressemblances avec l'ancien régime des concessions au temps des colonies, mais il faut souligner que le contenu des fonctions déléguées est différent aujourd'hui de ce qu'il fut alors, passage de la colonisation à l'indépendance oblige, bien que des éléments de continuité ne soient pas absents.

C'est donc une conception plus « moderne » de la concession – i.e. qui se démarque plus nettement de la logique féodale des fiefs – qui se développe dans les secteurs forestiers et miniers¹⁴, même si, comme on le verra, les problèmes de l'ancien temps sont réactualisés de manière saisissante par le nouveau contexte : imprécision des rôles respectifs du public et du privé, relations ambivalentes avec les populations locales, problème du contrôle des concessions par les autorités, et ambiguïté entre droit territoriaux et droit sur la ressource ligneuse.

Définitions et analyse juridique

Le Thésaurus du Foncier¹⁵ de la FAO précise que la concession est un acte juridique bilatéral ou unilatéral en vertu duquel une personne, le concédant, accorde à une autre, le concessionnaire, la jouissance d'un droit ou d'un avantage particulier. En droit français, il faut noter que la notion de concession est un régime élaboré par le droit administratif. Lorsqu'on recherche sa définition, on trouve la définition classique du contrat de concession donnée par le commissaire du gouvernement Chardenet (Conseil d'Etat, 30 mars 1916) : « *C'est le contrat qui charge un particulier ou une société d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêts, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public* ». L'intérêt de cette définition est qu'elle mentionne explicitement la question des services publics dans le cadre de relations contractuelles entre le public et le privé, ce qui donne une résonance très moderne à cette vieille notion¹⁶.

Dans le cadre des concessions forestières ou minières établies en Afrique centrale, on peut indiquer plus précisément les traits généraux du régime de la concession.

On analyse juridiquement la concession non pas comme un « démembrement » du domaine de l'État, mais simplement comme un « acte de la puissance publique confiant une mission » au titulaire de son choix¹⁷. La concession est octroyée par l'État, mais elle peut également être octroyée par une collectivité publique, comme c'est le cas pour l'exploitation des forêts communales au Cameroun. Le bénéficiaire en est, soit une personne physique, soit une société commerciale qui bénéficie d'un droit

¹³ Au Congo-Brazzaville, les unités forestières d'aménagement (UFA) ne se limitent pas aux forêts proprement dites, mais sont de simples découpages géométriques du territoire qui englobent également villes, villages et zones agricoles. De ce fait, les autorités politiques et administratives locales sollicitent en permanence les entreprises (mais aussi les projets de conservation) pour l'équipement ou l'entretien des zones englobées au sein des UFA. Par ailleurs, dans ce même pays, une partie de l'entretien du réseau routier national (dans la partie Nord), est effectuée par les entreprises forestières, mais il s'agit là d'un contrat avec rémunération indirecte au prorata du kilomètre créé ou entretenu (à travers la baisse des taxes d'exportation sur les bois).

¹⁴ Le régime des concessions va être également utilisé pour le foncier, mais dans un sens différent puisque le principe des concessions foncières se rapproche d'un droit de propriété à titre perpétuel pour les terres effectivement mises en valeur.

¹⁵ Publié par la FAO en 1999 sous la direction de G. Ciparisse.

¹⁶ Voir également Rachline F., 1996. *Services publics, Économie de marché*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. La bibliothèque du citoyen, Paris.

¹⁷ Legoux P., « Législation minière des pays francophones », 1978. Cité dans l'article « La législation de l'exploitation », par P. Weiss, *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, T. 5 « Droit des Biens », Les Nouvelles Éditions Africaines, 1982.

d'exploitation et de disposition sur les produits concédés. La concession fait naître un droit fondamental au profit de son bénéficiaire, celui de **l'exclusivité** du droit d'exploiter un ou plusieurs produits dans un périmètre et pour une durée déterminée. Juridiquement, ce droit d'exploitation s'analyse comme un droit immobilier distinct de la propriété de la surface, et il ne porte que sur les produits pour lesquels le droit d'exploitation a été concédé. Les obligations du concessionnaire sont définies dans un cahier des charges, dont le contenu peut être fixé par voie réglementaire, mais qui peut être également complété au moment de l'octroi de la concession. Le cahier des charges est, au plan juridique, assimilable à un contrat liant le concessionnaire à l'État (ou à une autre institution publique). Il comprend des clauses communes à tout acte de concession – que l'État définit unilatéralement – et des clauses spécifiques, particulières à chaque concession, et dont l'élaboration et la modification sont censés être le fruit du consentement mutuel des parties. En pratique, la logique unilatérale semble toutefois l'emporter, comme on le verra dans les exemples dans différents pays.

Les obligations du concessionnaire sont diverses, d'ordre **technique** (détermination d'un programme d'exploitation, réalisation d'un plan d'aménagement avec telles caractéristiques spécifiques, engagements de travaux précis...), **économique** (construction d'une unité de transformation d'une certaine dimension, création et entretien de routes d'importance nationale...), **social** (création d'emplois dans la zone d'exploitation ; fourniture de biens et services à des administrations, des collectivités ou des populations locales ; mise en place de projets « sociaux » pour les populations locales...), **fiscal** (redevances spécifiques locales possibles en plus des taxes et redevances générales), **écologique** (lutte contre le braconnage à l'intérieur de la concession...). Lorsque le concessionnaire ne le respecte pas ou qu'il commet une faute grave (e.g. exploitation illégale), il s'expose à la sanction du retrait de la concession. En pratique, toutefois, les retraits sont exceptionnels, rare est le recours à la justice, et très fréquent celui aux amendes et « transactions » financières.

Un terme inégalement usité dans les codes forestiers en Afrique centrale

L'analyse de deux générations de lois forestières dans les pays d'Afrique centrale montre un emploi plus ou moins prononcé du terme de concession, même si en définitive le principe retenu dans chaque pays ne diffère qu'assez peu de l'idée générale de concession telle qu'on l'a exposée plus haut. Il semble que la place plus ou moins grande donnée à la notion de « concession » dans la dernière génération des codes forestiers d'Afrique Centrale dépend en grande partie du degré de délégation de gestion que les gouvernements entendaient donner aux opérateurs privés quant à la réalisation des plans d'aménagement, avec une différence sensible entre, d'un côté, la RCA et le Congo, et, de l'autre le Cameroun, le Gabon et la RDC. La Guinée Équatoriale étant plutôt, quant à elle, dans la seconde catégorie, bien que son code utilise peu le terme de concession.

Au **Gabon**, la loi forestière de 1982 ne parle jamais de concessions pour le bois d'œuvre, mais de « permis d'exploitation » ou « autorisations d'exploiter ». En revanche, le terme est employé pour la faune, pour mentionner l'interdiction de concessions d'aires d'exploitation de la faune. Cependant, il était indiqué que « *l'exploitation des activités touristiques diverses à l'intérieur des parcs nationaux et des domaines de chasse* » est permise. L'article 41 précisait : « *A cet effet, les guides de chasse chargés de conduire les touristes exercent l'exclusivité de cette activité à l'intérieur d'un parc national ou d'un domaine de chasse donné* ». On voit donc qu'on était très proche, cependant, d'une formule de concession.

Cette règle est toujours en vigueur dans la loi de 2002, la précision ci-dessus en moins.

La loi adoptée en 2002, au contraire, fait de la concession un des piliers du modèle de gestion des zones de production de bois d'œuvre. La Concession Forestière sous Aménagement Durable correspond à de grandes superficies (de 50.000 à 200.000 ha), qui doivent être aménagées et dont les titulaires doivent s'engager à construire une unité de transformation industrielle.

Au **Cameroun**, la loi de 1994 précise que (article 47) : « *La concession forestière est le territoire sur lequel s'exerce la convention d'exploitation forestière. Elle peut être constituée d'une ou plusieurs unités d'exploitation* ». Lorsqu'il est question des communes, ce terme de concession n'est pas repris : « *Article 52. - L'exploitation d'une forêt se fait pour le compte de la commune, en régie, par vente de coupe, par permis, ou par autorisation personnelle de coupe, conformément aux prescriptions d'aménagement approuvées par l'administration chargée des forêts* », mais il ne semble pas qu'il faille y voir une différence de nature.

Au **Congo**, le terme de concession est mentionné une fois dans le texte de loi de 1974 : « *Art 32. La concession des droits d'exploitation du domaine forestier est faite par contrat d'exploitation forestière, par contrat de transformation industrielle, par l'attribution de permis de bois d'œuvre et permis spéciaux* ». Dans le code forestier de 2002, il n'est plus mentionné que brièvement, et de manière contingente, à l'article 139 : « *Les compagnies concessionnaires ou fermières, exploitant les voies ferrées et les routes traversant ou longeant le domaine forestier permanent ne doivent laisser subsister aucune végétation herbacée ou arbustive sur les emprises des voies et sur cinquante mètres de chaque côté de l'axe de la voie pendant la traversée des périmètres réservés et durant toute période de saison sèche* ». Les catégories mentionnées sont différentes et deux articles sont intéressants à citer :

« **Article 63** : *L'exploitation à des fins commerciales de tous les produits des forêts du domaine de l'Etat, y compris ceux qui font l'objet d'une activité établie de longue date parmi les populations locales, est menée soit en régie, soit par les titulaires de titres d'exploitation délivrés par l'administration des eaux et forêts.*

Article 64 : *L'exploitation en régie comprend la coupe, le façonnage, le débardage et la vente des produits.*

Les titres d'exploitation confèrent à leurs titulaires le droit de prélever des quantités limitatives des produits forestiers dans les conditions arrêtées par le ministre chargé des eaux et forêts. Leur validité est subordonnée au paiement des taxes prévues à l'article 88 ci-dessous. L'exploitation en régie et la délivrance de titres d'exploitation sont soumises aux prescriptions du plan d'aménagement applicable et aux dispositions des textes d'application de la présente loi ».

Il est sans doute significatif que le législateur congolais n'ait pas retenu le terme de concession et qu'il cite en premier l'exploitation en régie. Bien qu'en pratique la puissance publique a renoncé à exploiter en régie ses forêts naturelles, cette volonté était clairement exprimée lors de l'élaboration du texte. On trouve la même volonté de donner la priorité à la gestion publique dans l'article 47 relatif à l'aménagement : « *Il est créé au sein de l'administration des eaux et forêts un service public chargé de réaliser les travaux d'inventaire national. Ce service élabore en outre des plans d'aménagement forestier sur toute l'étendue du territoire national (...)* Toutefois, ces travaux peuvent être réalisés par des personnes physiques ou d'autres personnes morales, dans les conditions définies par voie réglementaire ».

En **RCA**, le terme de concession est absent du texte de la loi de 2000. Le terme de permis d'exploitation et d'aménagement joue le même rôle (article 27 : Toute exploitation industrielle du domaine Forestier est soumise à l'obtention d'un permis d'exploitation et d'aménagement). C'est le seul texte de loi qui précise clairement le statut juridique du point de vue des biens :

« **Art. 34** : *Les permis d'exploitation créent en faveur du titulaire un droit immobilier qui est distinct de la propriété du Sol.*

Ce point sembla avoir particulièrement préoccupé le législateur, puisqu'il y revient à l'article 48 : « *Le titre d'exploitation ne donne aucun droit sur le sol que celui d'y établir, à titre précaire, des logements, magasins, cultures, chantiers nécessaires à l'organisation et au fonctionnement de l'exploitation. La propriété des immeubles et installations est assujettie au droit commun* ». Est-ce lié

au souvenir douloureux des grandes concessions d'une lointaine période coloniale ? Peut-être est-ce surtout dû au choix de la RCA de confier à une structure publique la réalisation des aménagements, alors que d'autres pays comme le Cameroun ou le Gabon ont choisi de déléguer cette responsabilité aux opérateurs privés. L'article 14 du code forestier de la RCA le précise : « *Le ministre chargé des forêts établit les plans d'aménagement qui comportent les opérations d'évaluation des richesses forestières, les modalités d'exploitation des forêts ainsi que les mesures et travaux de conservation, de protection et d'aménagement du domaine forestier* ».

En RDC, le code forestier de 2003 fait de la concession le mode privilégié d'exploitation des forêts, que ce soit pour les industriels mais aussi – et c'est plus inattendu – pour les « communautés traditionnelles ». Selon les termes de l'article 21 : « *Les forêts protégées peuvent faire l'objet de concession moyennant un contrat dont la durée ne peut excéder vingt-cinq ans. Ce terme est renouvelable dans les conditions stipulées au contrat. L'octroi d'une concession forestière confère un droit réel sur les essences forestières concédées, à l'exclusion d'un quelconque droit sur le fonds de terre. Toutefois, le concessionnaire peut obtenir sur sa concession forestière une concession foncière superficielle pour ériger les constructions nécessaires aux activités liées à l'exploitation* ». La formule de la concession foncière est très usitée en RDC, depuis une loi de 1980 (Loi Ndeg. 80-008) qui stipule (1) que « *l'État possède toutes les terres* » et (2) que « *Les droits fonciers accordés par l'État aux personnes (physiques et morales) le sont sous forme de concession perpétuelles ou ordinaires et qui sont un droit de jouissance de la terre. Les droits de propriété foncière légalement obtenus avant la loi de 1973 sont automatiquement convertis en concession perpétuelle pour les personnes physiques de nationalité zaïroises, à condition qu'il y ait eu une mise en valeur effective des terres, et en concession ordinaire pour les étrangers et les personnes morales* ». Cette place particulière accordée à la concession foncière, et les recouvrements possibles entre les deux statuts ouvrent la voie à l'appropriation privative des forêts naturelles situées sur une concession foncière.

Selon l'article 11 : « *Les forêts naturelles ou plantées comprises dans les terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière sont la propriété des concessionnaires. Les droits de propriété attachés à ces forêts sont s'exercés dans le respect des dispositions de la présente loi et ses mesures d'exécution* ». Il est cependant encore trop tôt pour savoir si cette possibilité sera utilisée largement par les acteurs pour constituer des forêts privées via la constitution de concessions foncières ou non.

L'autre particularité de la RDC est la possibilité d'attribution de concessions aux communautés traditionnelles. L'article 22 précise : « *Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume. Les modalités d'attribution des concessions aux communautés locales sont déterminées par un acte du Président de la République. L'attribution est à titre gratuit* ». Il est certain que cette disposition a été inspirée au législateur par le précédent des concessions foncières. D'autres pays de la sous-région – le Cameroun et le Gabon – ont préféré utiliser une catégorie nouvelle, les « forêts communautaires », et la Guinée Équatoriale celle des « *bosques communales* », droit d'usage sur le domaine privé de l'État, qui vient se substituer aux anciennes « *reservas de poblado* »¹⁸, propriétés collectives villageoises dont l'origine remonte à 1904¹⁹. Pourtant, cette utilisation de la concession pour permettre aux communautés de bénéficier directement des forêts utilisées traditionnellement peut poser quelques problèmes d'adaptation des instruments de gestion des

¹⁸ Chapitre 2 (Guinée Équatoriale), coordonné par N. Cayuela Serrano, volume III (Région Afrique Centrale) du rapport « Les Peuples des Forêts Tropicales Aujourd'hui », Bahuchet S., De Maret P. (coordonnateurs), APFT/UE, 2000.

¹⁹ Pierre J.-M., « Analyse des données socio-économiques et recommandations », projet CUREF, 1998 ; Iyébi-Mandjek O., « Considérations sur les 'reservas de poblados' en République de Guinée Équatoriale », in Approches participatives dans le domaine de la gestion durable des forêts denses d'Afrique Centrale, Projet FORAFRI, 1997.

concessions : jusqu'à présent le gouvernement congolais n'a pas envisagé d'instrument spécifique autre que le plan d'aménagement pour ces concessions²⁰.

Précisons que, jusqu'à aujourd'hui, les innovations institutionnelles en matière de concessions forestières des communautés mentionnées pour la RDC ne sont pas encore concrétisées sur le terrain, même si l'emprise coutumière sur certaines forêts est bien marqué dans plusieurs régions du pays. En fait, l'administration s'inquiète de l'ampleur que pourrait prendre cette catégorie des concessions communautaires, dans la mesure où – contrairement au Cameroun où les forêts communautaires sont limitées à 5000 ha – aucun plafond de superficie n'a été mentionné par la loi. Plusieurs études étaient en cours en 2004 sur la concrétisation de ces concessions communautaires.

En **Guinée Équatoriale**, la loi parle surtout d'entreprises forestières (*empresas forestales*), mais le terme de concessions (*concesiones*) est également parfois usité.

Tableau synthétisant certaines caractéristiques des concessions et de la gestion des forêts en Afrique centrale

	Cameroun	Congo	Gabon	RCA	RDC	Guinée Eq.
Responsabilité réaliser plan amgt.	Concessionnaire	État, en pratique le concessionnaire	Concessionnaire	État	Concessionnaire	Concessionnaire
Forêts communautaires	Oui	Non	Prévu par loi	Non	Concessions des communautés locales prévues par la loi	Oui (Bosques Comunales)
Forêts communales	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Fiscalité décentralisée	Oui	Non	Non, à l'étude	Non	Non	Non
Transferts sociaux organisés par cahier des charges	Oui	Oui, large champ	En cours d'introduction	Rien de bien défini	Non, devrait être introduit	?

L'affectation des concessions à des usages autres que l'exploitation forestière

A l'exception de la RDC, les concessions sont, dans les autres pays, implicitement ou explicitement affectées à l'exploitation forestière, ou à l'utilisation de la faune (voir le texte de P.A. Roulet). Les concessions qui pourraient être constituées au profit des « communautés traditionnelles » peuvent être affectées à l'exploitation – totale ou partielle, industrielle ou artisanale – ou à des activités de conservation, selon la décision des communautés concernées. Ceci reste, toutefois, implicite.

Le code forestier de la RDC, qui est également celui qui a été adopté le plus tardivement (2003), est le seul qui prévoit explicitement la possibilité que des concessions soient consacrées à la conservation et/ou à la bio-prospection. L'article 72 du Code de la RDC précise :

« *L'aménagement forestier peut être orienté vers :*

- *la production durable de tous les produits forestiers et de produits pour la biotechnologie*
- *les services environnementaux*
- *le tourisme et la chasse*
- *les autres objectifs compatibles avec le maintien du couvert forestier et la protection de la faune sauvage »*

²⁰ Sachant que toute concession doit faire l'objet d'un plan d'aménagement (art. 71 : « Toute activité de gestion et d'exploitation forestières est soumise à l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement forestier »).

Un article est encore plus explicite ; comme les articles 115 à 118 exposent différents cas de figure pouvant conduire au retrait de la concession – notamment le non démarrage de l'exploitation dans les 18 mois après l'attribution – l'article 119 souligne que « *les concessions de conservation ou de bioprospection ne sont pas concernées par les dispositions des articles 115 à 118 de la présente loi* ». Rappelons que ces concessions de conservations, notion soutenue notamment par l'organisation Conservation International. Ce type de concessions est un peu l'idéal type des « accords incitatif de conservation », formule qui « *dédommage directement les intervenants locaux et les organes gouvernementaux compétents pour les fonctions de conservation. Les autorités nationales gestionnaires des ressources et les utilisateurs locaux renoncent à l'exploitation destructrice des habitats, en échange d'un flux compensatoire d'investissements structurés, dans le cadre d'un accord négocié entre un investisseur, le gouvernement hôte et les partenaires locaux* »²¹. La création de telles concessions peut résulter d'une décision du gouvernement (allocation d'une concession à un « investisseur de conservation » (ONG, fondation, particulier...), ou d'un rachat direct des droits d'exploitation à une entreprises forestière²².

Les concessions d'exploitation touristique dans les parcs nationaux au Gabon

Dans certains parcs nationaux gabonais, comme celui de Loango (Sud-Ouest du Gabon), des sociétés privées ont obtenu des droits exclusifs d'exploitation sur des activités touristiques, comme la pêche au gros (un opérateur) ou la vision des baleines (un autre opérateur). Un représentant du Conseil National des Parcs Nationaux précise que « l'exclusivité concerne des activités ou produits et non des sites entiers ». Le souci du gouvernement gabonais est de maintenir la responsabilité des opérations de police au personnel assermenté en tant qu'Officier de Police Judiciaire, comme le sont les conservateurs des parcs, et d'éviter une privatisation du contrôle répressif qui pourrait être exercé par les éco-gardes d'une société privée.

La concession comme organisation d'une délégation de service public

La concession moderne, telle qu'elle est aujourd'hui définie par le droit, est un mode de réalisation, de financement et de gestion de services d'intérêt public et des infrastructures qui associent les investissements privés à l'action publique. On connaît les formules des concessions ferroviaires, autoroutières, pour la distribution d'eau, les réseaux hertziens, etc. Dans ce type de concessions, la société privée se voit confier le privilège de prélever des redevances sur les usagers, en échange d'obligations contenues dans un cahier des charges, par exemple celles d'assurer un service dans des zones a priori non rentables. Bien sûr, les concessions forestières ne peuvent être assimilées, sur ce plan, à d'autres formes de concessions ; mais l'idée de fourniture de service d'intérêt public demeure.

L'obligation d'aménagement forestier peut être considérée comme la première de ces obligations de service d'intérêt public, dans la mesure où il s'agit d'une action dont les bénéfices sont, en principe, collectifs et intergénérationnels. Alors que, traditionnellement, l'aménagement des forêts est considéré comme devant relever de l'action de l'administration, en Afrique centrale cette obligation est transférée à l'opérateur économique – à l'exception de la RCA qui a maintenu le principe d'une structure publique en charge des aménagements. L'État élabore des normes et directives d'aménagement (processus achevé au Cameroun et au Gabon, en cours en RCA, et qui reste à entreprendre dans les autres pays), à charge pour les opérateurs de réaliser et de mettre en œuvre ces plans dans leurs concessions, après agrément de ceux-ci par l'administration. En Guinée Équatoriale, bien que la loi les rende obligatoire, aucun plan d'aménagement sérieux ne semble avoir été réalisé jusqu'à présent²³.

²¹ Niesten E., Rice R., 2004, Gestion durable des forêts et incitations directes à la conservation de la biodiversité, *Revue Tiers Monde*, n°177.

²² Sur les parties de la concession déjà exploitées de manière sélective, car ainsi le prix d'acquisition sera plus faible que sur les parties non exploitées (cf. Rice R.E., Sugai C.A., Ratay S.M., Fonseca G.A., 2001, Sustainable forest management: A review of conventional wisdom, *Advances in Applied Biodiversity Science*, n°3, Washington, DC: CABS/Conservation International).

²³ La recommandation faite dans le cadre de l'étude FOSA (*Forest Outlook Study Analysis*) pour la FAO par des consultants nationaux Équato-Guinéens et publiée en 2001 recommandait précisément « la mise en œuvre

L'aspect économique et social entre également dans cette catégorie. Les concessionnaires forestiers sont généralement tenus de fournir un certain nombre de services et de réalisations sociales au profit des populations locales : construction et/ou équipement de dispensaires ou d'installations médicales plus fournies, construction et/ou équipement d'écoles, réalisation et/ou entretien de routes d'intérêt local ou provincial. En Guinée Équatoriale, les obligations couvraient également la construction d'église dans les villages²⁴. En fait, ces obligations minimales peuvent varier d'un pays à l'autre et même d'une concession à l'autre.

Une récrimination fréquente des populations – souvent relayée par des ONG – est que les concessionnaires ne remplissent pas entièrement leurs obligations inscrites dans les cahiers des charges. Cette situation semble plus particulièrement répandue avec les entreprises de dimension moyenne, plus mobile géographiquement et disposant d'assises financières moins solides que les grandes concessions industrielles, qui sont a priori moins enclines au déplacement fréquent de leurs activités. De nombreux articles de presse, sites Internet ou déclarations lors de conférences portent la même accusation à l'encontre des grandes entreprises, et il est assez difficile de distinguer le vrai du faux dans les différents cas évoqués, où l'instruction est généralement « à charge » et la documentation incomplète. Les experts qui ont travaillé à l'élaboration des composantes « socio-économiques » des plans d'aménagement dans les grandes entreprises de la sous-région mettent plutôt en avant la volonté des concessionnaires de prendre au sérieux cet aspect social, du fait notamment que ces mêmes entreprises ont en ligne de mire l'obtention d'une certification forestière, et que les principes et critères du FSC (Forest Stewardship Council), tout comme ceux de l'OAB/OIBT²⁵ qui servent de base au PEFC (Pan African Forest Certification scheme), programme de certification africaine en préparation, accordent une grande attention à cet aspect social – notamment les conditions de vie et de travail des salariés de l'entreprise.

Il n'en reste pas moins clair que les concessionnaires résistent à une extension du champ de la « prise en charge du social », y compris lorsqu'ils souscrivent à des « codes de déontologie », comme celui de l'IFIA²⁶, élaboré avec le soutien de la CEFDHAC²⁷ et publié en 2002 et diffusé auprès de l'ensemble des entreprises forestières africaines. L'étude sur le plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production africaines (Cas de l'Afrique centrale) édité par l'ATIBT²⁸ et le Ministère Français des Affaires Étrangères en 2001, propose un tableau indiquant les responsabilités des respectives de l'entreprise et des autres acteurs (État, bailleurs de fonds...) dans les différents domaines de l'aménagement, dont le volet socio-économique. En ce qui concerne les « actions d'amélioration des conditions de vie des populations rurales », l'étude indique que l'entreprise doit partager la responsabilité technique des réalisations et leur financement avec les autres partenaires (État, bailleurs, ONG), mais laisse, par contre, entièrement la charge technique et financière du développement d'activités et de projets ruraux à ces mêmes partenaires.

Un deuxième tome de ce « plan pratique » consacré spécifiquement aux aspects sociaux est actuellement en préparation. Le document provisoire introduit, au-delà du champ d'intervention au bénéfice de la population riveraine qu'il précise par ailleurs, la notion d'« ayants droit » des entreprises, c'est-à-dire « *les salariés de l'entreprise, permanents et temporaires, et le foyer familial,*

urgente » de plans d'aménagement

(http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/004/AB581S/AB581S02.htm)

²⁴ Iyebi-Mandjek O., op. cit.

²⁵ OAB : Organisation Africaine du Bois ; OIBT : Organisation Internationale des Bois Tropicaux

²⁶ IFIA : Association interafricaine des industries forestières, association qui regroupe la majeure partie des entreprises forestières opérant en Afrique de l'Ouest et Centrale et agit comme un groupe de pression.

²⁷ CEFDHAC : Conférence sur les Ecosystèmes Forestiers Denses Humides d'Afrique Centrale, plate-forme institutionnalisée sous-régionale de débats et de propositions soutenues par l'UICN (Union Mondiale pour la Nature)

²⁸ ATIBT : Association Technique Internationale des Bois Tropicaux, qui regroupe des professionnels, des centres de recherche. Proche de l'IFIA par ses orientations sur de nombreux sujets.

définis généralement dans la législation par « l'épouse(s) légitime(s) et le(s) enfant(s) vivant sous le toit », c'est à dire le salarié et sa famille résidant dans la base-vie du site industriel ou dans le camp forestier. Dans la pratique, ce sont les mêmes bénéficiaires que la caisse obligatoire d'assurance maladie pour laquelle l'employeur cotise.

De fait, l'ensemble des services sociaux (santé, éducation, hygiène et sécurité,...) pris en charge par l'entreprise au bénéfice de ses « ayants droit », représentent des coûts d'investissement et de suivi élevés. Mais ces coûts ne sont pas spécifiques à l'aménagement forestier ni au secteur forestier ; ils sont simplement liés à la responsabilité sociétale et au cadre législatif, national et international, de l'activité industrielle. Aucune entreprise minière, pétrolière, agro-industrielle, ou intervenant dans tout autre secteur, ne peut s'y soustraire : tant d'un point de vue légal, qu'en termes de durabilité économique et d'acceptabilité sociale de l'entreprise. La différence notable est que, à quelques rares exceptions près, seules les entreprises de la filière bois opèrent en zone forestière et sont « socialement » visibles. De plus, ces coûts sont par nature extrêmement variables : une petite entreprise forestière qui s'engage contractuellement avec l'État dans l'aménagement d'une concession jouxtant un front pionnier de développement urbain, aura un coût social – et un impact social global – plus élevés que si cette concession était dans une zone presque inhabitée. Et une grande entreprise qui à quelque 700 salariés et un total de 4.000 ayants droit n'aura pas le même coût de mise en œuvre des mesures liées à la base-vie, ni le même chiffre d'affaire, qu'une petite entreprise.

Compte-tenu de l'enjeu économique stratégique pour l'entreprise industrielle de la dimension sociale de l'aménagement forestier, le projet précise comment doit être pensé cette responsabilité sociale des entreprises :

« L'augmentation attendue du « coût social » de l'activité forestière doit être compensée par des retours sur investissements, des « bénéfices sociaux », pour être économiquement soutenable. Il ne s'agit pas de mettre en oeuvre une « contribution sociale » au coup par coup, trop souvent synonyme d'infrastructures sociales non fonctionnelles, mais de mettre en place un réel système de management social, qui s'intègre dans une politique sociale cohérente de l'entreprise ». On voit apparaître explicitement le souci de « retour sur investissement » (social) ; parmi les bénéfices envisagés d'un « système de management social », outre l'objectif évident de la « paix sociale », il y a le fait de se conformer aux critères sociaux de gestion durable (ceux du CIFOR, du FSC, par exemple) afin, entre autres, d'obtenir une certification qui permettra d'accéder à (ou de conserver) certains marchés.

Notons, enfin, que le projet met en relation directe la fiscalité décentralisée (taxes forestières affectées localement) et le champ de la responsabilité sociale : *« La part fiscale versée par l'entreprise à l'Etat, destinée aux actions de développement local dans la zone d'emprise de la concession forestière, devient légalement la contribution sociale directe de l'entreprise forestière », tout en précisant que, « en aucun cas l'exploitant forestier n'est impliqué dans le choix des réalisations, dans leur fonctionnement et leur gestion, qui relèvent de la mission des pouvoirs publics ».* Ce qui n'exclut pas, précise le document, que l'entreprise forestière puisse agir en qualité de « maître d'œuvre, délégué par l'État de manière contractuelle » pour la réalisation de certaines activités (construction d'infrastructures sociales, par exemple).

La conception extensive de l'usage du cahier des charges au Congo-Brazzaville

Le Congo-Brazzaville fait un usage très extensif du cahier des charges pour organiser une large palette de transferts vers différentes couches de la société et de l'administration. Le Décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts, fixe dans son article 170 que *« dans le cadre des actions visant le développement socioéconomique départemental, le titulaire présente un plan directeur de développement de la base-vie spécifiant :*

- les logements basés sur un habitat moderne ;*
- le centre médico-social ;*
- les écoles ;*
- l'électrification ;*
- l'adduction d'eau potable ;*
- les installations sportives et de loisirs ;*

- le programme de sécurité alimentaire »

Cette notion de sécurité alimentaire peut être interprétée de différentes manières, selon qu'on considère seulement les ayants droit de l'entreprise, tels que définis plus haut, ou plus largement en incluant les villes-champignons²⁹ qui se sont constituées et/ou développées dans l'UFA concédée, en se greffant sur la dynamique industrielle et de redistribution de revenus liés à l'exploitation forestière.

Voici un extrait du contenu du cahier des charges auquel est soumis une des principales entreprises du pays pour l'une de ses concessions :

Sous la rubrique « réalisations constructions locales » sont énumérées les obligations suivantes :

- Création de 4 postes dans l'entreprise, réservés à des agents des E&F détachés (2002 et 2003)
- Infirmerie
- Économat
- École
- Sources eau potable
- Case de passage Eaux & Forêts
- Entretien permanent de la route Pokola-Mboua

Puis, les réalisations à faire sont précisées dans un calendrier :

2001

- École primaire et 3 logements 15.000.000 F
- Dispensaire et 3 logements
- 15.000.000 FCFA

2002

- Résidence du Préfet, 10.000.000 F
- Puits (10) 5.000.000 F
- Réfection CEG 15.000.000 F
- Bloc opératoire de Doungou 15.000.000 F
- Entretien des rivières 5.000.000 F

2003

- Ambulance 40.000.000 F

2004

- 4 photocopieuses 5.000.000 F
- Contribution construction centre médical et logement du médecin-chef 15.000.000 F
- Complexe Omnisport 5.000.000 F
- Entretien rivières 5.000.000 F

2005

- Dispensaire et 3 logements 15.000.000 F
- Collège Enseignement Général 20.000.000 F

En plus de ces « réalisations sociales », l'entreprise est tenue de fournir une contribution à l'administration en charge des Eaux et Forêts. En voici la liste :

- Maison du forestier 10 000 000 FCFA
- Aménagement SIAF : 7 000 000 F
- 3 micro-ordinateurs à DREF
- Équipement SIAF : 10 000 000 F
- 2 micros, 2 onduleurs, 1 imprimante traceur, 10 cartouches de recharge, 1 logiciel MAP information
- Contribution à la formation des agents des E&F en matière d'agréage et de conditionnement des bois : 5.000.000 F

²⁹ La ville de Pokola, qui s'est développée en relation avec l'activité de l'entreprise CIB au Nord-Congo, comporte près de 10.000 habitants.

- 4 appareils radios installés brigades locales
- 4 panneaux solaires de 40 W pour les postes E&F locaux
- Véhicule double-cabine à la DREF Likouala

2002

- Maison du forestier : 10.000.000 F
- 4 micros et imprimantes
- 3 appareils radios à DGEF
- 3 motos tout terrain
- 2 hors-bords 40 cv coque Alu
- Aménagement bureau DREF 20.000.000 F

2003 –

- Bus de transport personnel MEF 20.000.000 F
- 3 photocopieuses
- 2 photocopieuses grand format

2004

- 3 motos
- 2 hors-bords coque Alu 40 cv
- 3 hors-bords coque Alu 25 cv

Ajoutons que cette société – comme d'autres grandes sociétés du Congo – est tenue d'assurer le déplacement et de verser divers émoluments aux différentes autorités chargées du contrôle (fonctionnaires des Eaux et Forêts, douaniers, gendarmerie...). Les cahiers des charges comprennent parfois (au moins 5 entreprises concernées) la clause suivante « *création de 4 postes dans l'entreprise, réservés à des agents des E&F détachés* » pour une durée de 2 ans.

Dans de tels cas de figure, notre analyse est que la concession n'est plus principalement une formule de partenariat public-privé pour la réalisation de services d'intérêt public, mais s'apparente plus à une forme de clientélisme institutionnalisé, dans un État dont les institutions publiques dysfonctionnent au point que les ministères ne parviennent pas à obtenir les dotations budgétaires nécessaires à leur fonctionnement, dotations pourtant inscrites régulièrement au budget de l'État. Cette forme de « privatisation de l'État », pour reprendre les termes de B Hibou³⁰ – qui parle également de « délégation de l'État au privé » – est, d'une certaine manière, consubstantielle à l'histoire de la concession et on peut reprocher à notre jugement de procéder d'une vision normative de l'État (État légal-rationnel ou État-Providence, par exemple) et d'une représentation spécifique de la frontière entre le « public » et le « privé »³¹. Acceptons d'avance ces critiques sur la normativité de l'analyse, mais notons tout de même que l'un des objectifs des sociétés concessionnaires au Congo est de sortir de cette situation qui commence à peser sur leurs trésoreries dans la mesure où ces charges s'ajoutent à une fiscalité accrue³². Sur un plan analytique, on peut dire que cette demande institutionnalisée de prise en charge financière de nombreuses obligations qui incombent généralement à l'État dans la plupart des autres pays, n'est pas de nature à favoriser le passage des personnes de l'état de « sujet » à celui de « citoyen », pour reprendre la distinction introduite par M. Mamdani³³.

³⁰ *La privatisation des États* (sld de Hibou B.), Karthala, 1999.

³¹ C'est, en substance, ce que diraient B. Hibou et J.F. Bayart, et qui les ont conduit à critiquer les « visions taxinomiques de l'État », comme celle de « l'État néo-patrimonial » de J.-F. Médard.

³² Cependant, les concessionnaires utilisent également l'argument de ces transferts décentralisés pour tenter de renégocier le montant de la fiscalité qu'ils doivent payer – d'autant plus qu'ils ne sont pas sûrs qu'ils pourront réellement cesser ce type de transferts même si le gouvernement ne les oblige plus à les effectuer.

³³ Mamdani M., 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton University Press

La concession comme co-construction socio-politique avec les acteurs locaux

R. Hardin, dans un texte de 2002³⁴, suggère que la « politique concessionnaire », c'est le terme qu'elle emploie, n'est pas simplement imposée par le haut, mais a fait l'objet d'une co-construction entre étrangers et Africains, entre entrepreneurs et résidents locaux. Elle indique que les droits concédés au niveau national par l'État à l'entreprise concessionnaire sont renégociés aux niveaux régionaux et locaux et que s'établissent des relations de patronage dans lequel les « expatriés » remplacent le gouvernement. On trouve une idée semblable chez J.-C. Carret³⁵, qui juge que, face à la logique et aux besoins économiques de l'entreprise (la mise au travail des ouvriers en minimisant les coûts), « *les villageois ne restent pas passifs* ». Il cite l'exemple des enterrements des ouvriers travaillant pour une grande concession du Nord-Congo : « *En plus des frais d'inhumation avancés par la Cib selon le barème de la Caisse Nationale de Sécurité sociale, les ouvriers demandent que la compagnie prenne en charge le coût du transport du corps depuis Pokola jusqu'au village natal, quels que soient le motif et le lieu du décès* ». Après de longues négociations, « *l'entreprise a finalement proposé de supporter une partie du coût du transport pour un montant forfaitaire, quelle que soit la distance* ». Et il ajoute, « *à chaque négociation, les ouvriers essaient d'élargir le champ des obligations à de nouvelles situations (...) On assiste ainsi à un véritable co-financement des institutions et des obligations familiales* ».

Les deux auteurs, cependant, divergent sur le sens à donner à cette « politique concessionnaire », Hardin insiste sur les continuités d'un modèle très flexible et adaptatif qui mixe des relations de patronage, de propriété, de pouvoir, qui sont constamment renégociés à travers des arrangements discrétionnaires à différents niveaux ; elle considère que la politique concessionnaire s'inscrit dans un *continuum* entre une gouvernance fondée sur la domination de « seigneurs de la guerre »³⁶ à travers des réseaux de clientèles sur des territoires, et le modèle de l'État central qui exerce un contrôle effectif sur l'utilisation des ressources et la redistribution des revenus. Pour J.-C. Carret, c'est la fin du travail forcé³⁷ qui marque la différence entre les sociétés concessionnaires d'antan et celles d'aujourd'hui : « *En 1994, au Congo, la Cib n'oblige personne à travailler pour elle. En revanche, si elle veut disposer de quelques 700 ouvriers, il lui faut mettre en place un certain nombre d'institutions pour les 7 000 habitants de Pokola et de N'dolki, s'acquitter d'obligations familiales envers les ouvriers et leurs familles, et en négocier le cofinancement* »³⁸. Une autre divergence concerne la capacité d'appropriation du politique par les acteurs locaux ; Carret parle d'invention d'une pratique locale de la politique, et juge que « *les rapports qui s'établissent désormais entre la Cib et Pokola ne témoignent pas tant d'une transformation progressive des rapports coloniaux initialement désastreux, mais plutôt d'une invention : en l'absence de l'État, les habitants de Pokola ont trouvé une marge de manœuvre, par l'intermédiaire des ouvriers, qui sont en quelque sorte leurs grands électeurs pour faire de la politique* ». Hardin considère, elle, que la politique concessionnaire empêche l'émergence d'un processus politique local véritablement représentatif capable de sortir des jeux identitaires locaux et de certaines formes d'aliénation sur le contrôle des ressources.

³⁴ Hardin R, 2002. Concessionary Politics in the Western Congo Basin: History and Culture in Forest Use. Working Paper 6, série: Environmental Governance in Africa (Ribot J. et Stemper D., eds.), WRI, Washington

³⁵ Carret J.-C, 1998. L'entreprise au fondement de la cité, in Tiphine F. & Agence française de développement (eds), *L'Afrique des entreprises*. Paris : La Documentation française.

³⁶ Hardin parle de « *warlordism* ».

³⁷ Imposé à travers l'impôt de capitation qui devait être versé en nature directement aux compagnies (Carret, citant l'ouvrage de C. Coquery-Vidrovitch).

³⁸ Ce que, néanmoins, ne relève pas Carret, c'est que ce type de relation est fortement encouragé par le gouvernement congolais qui use et abuse des mécanismes de prélèvement direct sur les entreprises à travers des cahiers des charges dont on a vu précédemment l'étonnant foisonnement d'obligations de redistribution extra-budgétaire.

R. Hardin et J.-C. Carret ont mis le doigt sur une question importante, qui serait celle d'une « préférence pour le patronage »³⁹ dans l'exercice du politique des populations des zones forestières, ce qui démarque leurs analyses des propos réducteurs trop souvent répandus dans le milieu des ONG sur les relations entre les concessionnaires et les populations locales, en termes d'imposition (du régime concessionnaire) et de résistance (des populations). Mais cette inscription recherchée dans des réseaux de patronage, quitte à en renégocier fréquemment les avantages, est-elle véritablement un phénomène culturel – lié à une familiarité historique de longue durée avec le régime concessionnaire, comme le suggère R. Hardin – ou la conséquence, relativement récente à l'échelle historique, de la fermeture de tout mode d'expression autonome qui n'épouserait pas les contours de l'identité communautaire – ou de son expression politique au niveau de la compétition pour le contrôle de l'État ? Bien que ce fut de manière brève, l'Afrique centrale a connu d'autres formes de vecteurs de l'expression politique que celles fondées exclusivement sur le registre de l'identité communautaire. G. Dupré rapporte qu'au début des années 1970 le chef d'une entreprise multinationale dans une petite ville du Niari (Congo) fut directement impliqué dans une affaire de sorcellerie : « *Malgré une politique de soutien actif aux activités religieuses et sportives afin d'assurer la 'paix sociale', le directeur ne put, par les moyens ordinaires, venir à bout de l'activité syndicale. Il s'en ouvrit à une Congolaise qui se livrait à la sorcellerie et lui confia le nom des responsables syndicaux qu'il n'avait ou mettre à la raison afin que celle-ci, par les moyens qui lui étaient propres, réussisse là où il avait échoué* »⁴⁰. Ce rappel d'une Afrique centrale où une partie des problèmes des chefs d'entreprises venaient des syndicats, paraît incongru à notre époque qui fait grand cas de la « participation »⁴¹ et où les bailleurs de fonds et les ONG ont tendance, de facto, à se défier des formes démocratiques de l'expression politique, notamment des représentants **élus** auxquels ils préfèrent les « représentants traditionnels »⁴².

III. La concession, pivot d'une amorce de redistribution locale des bénéfices de l'exploitation

La concession forestière en Afrique centrale couvre des territoires de grande ampleur, souvent de plusieurs centaines de milliers d'hectares en un ou plusieurs blocs. Il est inévitable que le périmètre de la concession se superpose avec d'autres utilisations du territoire, notamment celles des populations des zones forestières. Depuis longtemps, les concessionnaires ont pris l'habitude d'effectuer un certain nombre de transferts en nature (livraison de tôles par exemple) aux villageois « riverains » de la

³⁹ Le « patronage », concept issu à l'origine du vocabulaire religieux (*ius patronatus*), correspond à une relation qui permet à un personnage de délivrer un certain nombre de faveurs et qui transforme, ce faisant, le récipiendaire, en un obligé (ou en « client »). Les réseaux de patronage deviennent ensuite des instruments de politique et de gouvernement.

⁴⁰ Dupré G., 1977. Sorcellerie et Salariat. *Les Temps Modernes* 373-374. Dans ce même article G. Dupré rapporte également une anecdote qui montre que l'imbrication « des logiques de l'entreprise et du village » dont fait état J.-C. Carret à propos de la CIB ne sont pas nouvelles : en 1965 « *neuf ouvriers congolais d'une petite entreprise forestière française [au Congo] furent soumis à l'épreuve du Njobi en vue de détecter qui parmi eux étaient coupables de sorcellerie. Dans cette affaire, le chef d'entreprise prêta fort obligeamment son concours à ceux qui administrèrent l'épreuve. Il obligea les ouvriers qui lui furent désignés à se soumettre à l'épreuve et mit à leur disposition un camion de l'entreprise pour leur transport jusqu'au village de Dziba-Dziba où avait lieu la cérémonie. Enfin il renvoya les deux ouvriers reconnus coupables de sorcellerie* ».

⁴¹ J. Ribot note que l'on ne doit pas confondre la participation de toutes les parties prenantes avec la participation populaire ou le changement démocratique. Le fait d'exprimer des revendications ne donne pas le droit de déterminer la politique ou de décider de l'usage des ressources publiques. Si tous les acteurs doivent évidemment être inclus dans le dialogue, la mesure dans laquelle chacun d'entre eux doit recevoir un rôle dans la formulation de la politique ou dans l'usage de ces ressources publiques est un autre problème. Voir Ribot J., 1999. "Framework for environmental governance", Présentation à l'atelier "Environmental Governance in Central Africa", Washington D.C., 16-27 avril, WRI.

⁴² Voir la critique sévère de J. Ribot sur cette tendance : Ribot J., 2004. *La décentralisation démocratique des ressources naturelles – Institutionnaliser la participation populaire*, WRI, Washington D.C.

concession⁴³. Ce type de pratique correspond tout d'abord à l'intérêt bien compris des concessionnaires, afin de cohabiter en bonne intelligence avec les populations locales. Avec les réformes fiscales des années 1990, on assiste à un début d'institutionnalisation des transferts sous la forme d'une affectation d'une fraction de la fiscalité aux collectivités publiques locales et aux villages.

La redevance de superficie, instrument d'un nouveau partage des bénéfices

C'est au Cameroun que cette pratique s'est traduite en changement juridique. Le code forestier de 1994 indique :

Loi n° 94/01 du 20/01/94, Article 68

« [#2] En vue du développement des communautés villageoises riveraines de certaines forêts du domaine national mises en exploitation, une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers doit être reversée au profit desdites communautés selon des modalités fixées par Décret.

[#3] La contribution des œuvres sociales est reversée en totalité aux communes concernées. Elle ne peut recevoir aucune autre affectation ».

C'est un décret de 1998 qui précisera la répartition entre l'État, la Commune et les communautés villageoises :

Décret n° 08/009/PM, Article 10

« [#1] Pour la liquidation de la redevance forestière, il est émis trois (03) bulletins de liquidation destinés l'un au paiement de la part due à l'Etat, l'autre au paiement de la part due aux communes et le troisième pour la part due aux communautés villageoises riveraines.

La Loi de Finances de 1998/99 va préciser le montant des quotes-parts :

Loi n° 98/009 du 1er juillet 1998, Article 14 (nouveau)

« En application des dispositions de la Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, le taux ou, selon le cas, le montant des taxes, droits et redevances ci-après sont fixés ainsi qu'il suit :

2° REDEVANCE FORESTIERE ANNUELLE

- Ventes de coupes	2500 FCFA/ha
- Concessions	1500 FCFA/ha
- Licences	1500 FCFA/ha

Pour les ventes de coupe et les concessions, le prix fixé ci-dessus est un prix plancher.

Toutefois, en ce qui concerne les concessions, la redevance forestière annuelle des ventes de coupe attribuées de gré à gré est calculée et payée en régularisation au prix fixé ci-dessus.

Le produit de la redevance annuelle est réparti de la manière suivante :

- État : 50 %
- Communes : 50 % dont 10 % pour les communautés villageoises riveraines.

Les modalités d'emploi des sommes destinées aux communautés villageoises sont fixées par décret.

Chaque fois que la superficie exploitée couvre le territoire de plus d'une commune, la part revenant à chaque commune est calculée au prorata de la superficie couverte.

La contribution à la réalisation des œuvres sociales est imputée sur le produit de la redevance forestière annuelle destiné aux communes ».

L'interprétation de la formule « 50% dont 10% pour les communautés villageoises riveraines » sera que 40% de la redevance annuelle de superficie (nommée redevance forestière annuelle, ou RFA) doit revenir à la commune, et 10 % aux villages. En outre, le développement du système d'adjudication des

⁴³ Dans certains cas, le village ou même la ville est englobée dans le périmètre de la concession, comme au Nord-Congo où les UFA correspondant aux concessions sont de simples découpages géométriques de l'ensemble du territoire, en l'absence de tout plan de zonage.

concessions (avec une concurrence forte sur le montant de l'offre financière) va considérablement accroître ces revenus décentralisés – la moyenne des offres sur les concessions attribuées entre 1996 et 2002, est actuellement d'environ 2.800 FCFA (4,2 €) par hectare. Ainsi, les collectivités vont bénéficier de revenus significatifs – avec tous les problèmes de gestion et de répartition interne que l'on peut imaginer – au prorata de la superposition de leur territoire (de nature administrative ou coutumier) avec celui de la concession. Cette situation renforce les pratiques d'appropriation foncière (le territoire devient la clef d'un accès à la rente fiscale) et engendre inévitablement des conflits de détermination de limites entre différentes communautés villageoises. Il ne change pas, par contre, les relations entre villageois et concessionnaires : la redistribution transite, en principe, par la commune. Une étude récente indiquait que pour la période entre juin 2002 et juin 2004, soit deux années fiscales, le montant total de la RFA reversé aux communes et aux communautés s'élevait à 9,838 milliards de FCFA⁴⁴.

Le partage de la fiscalité avec les collectivités locales peut, en théorie, s'effectuer sur la base de n'importe quelle composante de la fiscalité (impôt sur les sociétés, taxe d'abattage, taxe export...), mais il semble bien que la redevance de superficie soit la plus propice à un tel partage dans la mesure où elle introduit la dimension du territoire et de ses usages multiples par des groupes d'acteurs différents. Le Cameroun a, le premier, effectué une réforme fiscale dont la caractéristique est de donner une part accrue à la redevance de superficie par rapport aux autres taxes, qui portent sur l'activité économique. Les autres pays d'Afrique Centrale ont emprunté, depuis, un chemin similaire, mais aucun autre n'a encore franchi les pas d'une institutionnalisation du partage des bénéfices des redevances forestières.

Les usages très variés de la fiscalité forestière décentralisée

« Les communes rurales et communautés villageoises riveraines des zones d'exploitation forestière viennent de recevoir à Yaoundé des chèques d'un montant d'un milliard neuf cent millions de FCFA. Cet argent représente la première tranche de la redevance forestière de l'exercice 2005. La cérémonie de remise des chèques aux communes rurales et communautés villageoises riveraines des zones d'exploitation forestière s'est déroulée sous la présidence du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances chargé du budget. Comme par le passé, c'est la commune rurale de Mindourou dans la province de l'Est qui a reçu la plus grosse enveloppe soit 301 millions de FCFA. M. Henri Engoulou a insisté sur le fait que les fonds ainsi débloqués soient prioritairement utilisés dans la mise en place des infrastructures de base (forages, adduction d'eau potable, écoles, éclairage public, voirie municipale, prise en charge des instituteurs vacataires...).

Ce rappel valait bien la peine dans la mesure où, à quelques exceptions près, les magistrats municipaux utilisent parfois ces fonds à des fins personnelles. Il y en a qui s'achètent des véhicules de luxe, construisent des villas et épousent des légions de femmes au détriment du développement communautaire qui doit être la priorité. Dans l'esprit de la loi, la redevance forestière est conçue depuis cinq ans qu'elle est reversée (soit 30 milliards de FCFA) comme un loyer que payent les exploitants forestiers pour les forêts qui leur sont attribuées par l'Etat. Le trésor public reçoit 50% et les communes rurales riveraines des zones d'exploitation 50%. Tout étant précisé que les communes doivent reverser 10% de leur quote-part aux communautés villageoises ».

Relevé dans Cameroon Info-Net, 29 mai 2005.

Les avatars d'une fiscalité locale semi-formelle

Au Cameroun, à partir de 1996, une « Contribution des exploitants forestiers à la réalisation d'œuvres sociales » a été introduite dans les cahiers des charges des exploitants. Instaurée par une circulaire de 1996 (retirée depuis), cette contribution appelée localement « taxe des 1000 FCFA/m³ », elle ne concernait que les bois exploités dans le cas des ventes de coupe (Domaine non permanent), bien que quelques cas de tentative d'extension à des concessions aient été signalés dans le Sud et dans l'Est. Inspiré en partie de cette expérience de paiement direct aux villageois (aux effets par ailleurs

⁴⁴ Source : « Actualisation de l'étude sur la fiscalité décentralisée du secteur forestier camerounais », Institutions & Développement, Yaoundé, 2004.

discutables⁴⁵, car sources de conflits aigus entre les villages pour des questions de limite), certaines expériences intéressantes sont en cours dans de grandes concessions gabonaises.

La CEB, dans l'une de ses concessions (150.000 ha), s'est trouvée confrontée à la revendication des villageois qui demandaient l'application de la loi 1/82 (le précédent code forestier). La loi n° 1/82 indiquait dans son article 22 (al. 3) que l'exploitation des forêts situées aux alentours immédiats des villages, quelle que soit la zone considérée, **est réservée en priorité aux villageois**. L'article 6 du décret n°1205/PR/MEPFE du 30/08/93 définissant les zones d'exploitation forestière, précisait que "sous réserve des droits acquis et à l'exception des forêts domaniales classées", ces droits villageois concernent un espace de **cinq kilomètres** autour de leurs zones de culture vivrière. Précisons que le nouveau code forestier (loi 16/01) ne contient plus ce type de disposition ; seul l'article 251 indique : « Pour promouvoir l'aspect social de la politique de gestion durable, il est mis en place une contribution notamment financière, alimentée par les titulaires de ces concessions pour soutenir les actions de développement d'intérêt collectif initiées par lesdites communautés.

La nature et le niveau de cette contribution sont définis par le cahier de charges contractuelles lié à chaque concession. La gestion de cette contribution est laissée à l'appréciation des assemblées représentatives des communautés concernées ».

Une convention tripartite – non signée – a été rédigée en 2000 en forme de projet sur cette concession, et qui intéresse les 15 villages et 4500 habitants de la zone concernée. Elle ne parle pas de la bande de 5 km, mais anticipe sur la loi de 2001 en mettant en place une taxe de 1000 F/m³ sur les grumes abattues. Le projet comporte les éléments suivants :

- principe d'une redevance de 1000 FCFA/m³ au bénéfice des villages
- constitution d'un fonds de développement abondé au fur et à mesure de l'exploitation, pour un montant estimé de à 1,2 milliard de FCFA sur 10 ans
- le principe d'une zone agricole non concernée par l'exploitation forestière autour de chaque village
- la définition de droits d'usage dans les finages villageois
- un encadrement institutionnel avec un comité de gestion, flanqué d'un bureau exécutif et des groupements d'intérêt villageois
- des critères de sélection et d'éligibilité des projets
- la répartition des sommes versées – au prorata du nombre d'habitants – et la gestion des fonds par le bureau exécutif, soumis à des procédures de contrôle de l'utilisation des fonds.

Le cahier des charges du 3 mars 2000 qui découle de cette convention en forme de projet fait référence à cette redevance de 1000 F/m³. Depuis cette date, de nombreuses actions ont été menées conjointement par les associations et l'entreprise concessionnaire. Un premier bilan de cette expérience a été tiré par J.-M. Borie, Conseiller technique au Ministère de l'Économie Forestière à Libreville (com. pers.). Il indique que :

- conformément à la convention et au cahier des charges, la CEB a délimité des zones agricoles (sans exploitation forestière) dans chacun des villages
- au 20 novembre 2004, environ 400 millions de FCFA ont été reversés à 10 villages. Cet argent a été utilisé principalement dans des cases d'écoute (TV), des maisons d'habitations pour les familles et les enseignants, pour une école, des cérémonies diverses et du gasoil pour les groupes électrogènes ;
- un gros travail d'animation et de formation pour organiser les associations a été fait par des bureaux spécialisés mais aussi, et surtout, par des cadres de l'entreprise ;

⁴⁵ Cf. Milol C. A et Pierre J.-M., 2000. « Impact de la fiscalité décentralisée sur le développement local et les pratiques d'utilisation des ressources forestières au Cameroun », Volet additionnel pour le DFID de l'audit économique et financier du secteur forestier. Yaoundé, MINEF-DFID ; Mendouga, L., 1998, La tragédie des mille francs, *Bulletin du Réseau Arbres, Forêts et. Communautés Rurales*, No.15/16, pp. 35-39.

- pour chaque village, au moment de l'ouverture de du chantier sur la zone, une cérémonie « la fête de la forêt » est organisée pour marquer le début du processus de décaissement au profit des villages, via son association.

Il est à noter qu'au système envisagé dans la convention, au prorata du nombre d'habitants, a été préféré une clé de répartition territoriale, en fonction des « finages » (c'est le terme employé⁴⁶). Les sociologues consultés par la CEB ont mis en place une concertation pour définir les **zones d'influence** de chaque village, lequel reçoit le montant des « redevances » issues des volumes abattus sur son finage⁴⁷. Toutefois, comme cette clé de répartition indexée sur la surface des finages plutôt que sur les populations entraîne de fortes disparités dans les sommes reçues par les différents villages, l'entreprise a délimité une zone centrale, assez éloignée des villages et donc a priori moins revendiquée, dont les redevances générées doivent alimenter un fonds commun.

Le travail accompli par l'entreprise et les ONG mandatées et rémunérées par elle, a permis d'éviter les versements en argent liquide et les demandes individuelles. L'argent a toujours été versé aux associations villageoises et pour des projets d'intérêt collectif. Certaines associations villageoises se sont montrées particulièrement dynamiques, au point de fonctionner comme une petite entreprise et de proposer leurs services aux villages voisins. C'est, semble-t-il, du côté de la participation de l'administration (qui a brillé par son absence) et de la structure institutionnelle d'ensemble que viennent les déceptions : le Comité de gestion n'a jamais fonctionné et les demandes d'agrément des associations auprès du Gouvernorat n'ont jamais connu de suite.

Cette expérience doit servir de base à un projet de modèle type de cahier des charges que l'administration forestière gabonaise est en train de préparer.

La redistribution comme fondement d'un processus de négociation ?

On peut considérer que cette expérience est la plus avancée en matière de partage des bénéfices au niveau de la concession – au Cameroun, la redistribution d'une fraction de la redevance aux communes et communautés est indirecte puisque c'est le Ministère des Finances qui rétrocède une partie de la redevance qu'elle collecte aux collectivités. Le choix d'un financement direct au prorata de la surface des finages⁴⁸ est une réelle innovation, en ligne avec les propositions faites dans la dynamique de l'API Dimako au Cameroun dans les années 1990. Citons l'analyse et les propositions faites à l'époque :

« La loi prévoit le respect des droits d'usage dans le domaine forestier permanent (qui ressort du domaine privé de l'État), mais ne prévoit pas les procédures pour déterminer les titulaires de ces droits d'usage et les modalités de leur exercice. La mise en évidence des terroirs est un premier pas vers l'identification des titulaires de droits d'usages et l'apparition d'interlocuteurs collectifs (ou leurs représentants) qui seront ainsi plus facile à responsabiliser dans la perspective d'une gestion contractuelle des massifs forestiers.

Cette gestion contractuelle peut contenir différents éléments. Citons à titre d'exemples, et sans vouloir être exhaustif :

- l'aide des services forestiers pour garantir l'exclusivité de droits de chasse (lutte contre le braconnage d'origine urbaine) ;

⁴⁶ Ce terme de finages a été proposé de préférence à celui de terroirs par les experts du projet API Dimako au Cameroun (voir Pénelon A., Mendouga L., Karsenty A. & Pierre J.-M., 1998. « L'identification des finages villageois en zone forestière. Justification, analyse et guide méthodologique », Cirad, Document Forafri, 8, 29 p.)

⁴⁷ Sans avoir d'information particulière sur ce qui a pu motiver le choix de la surface des finages plutôt que celui de la démographie pour répartir les sommes à redistribuer, on peut penser que les sociologues ont préféré courir le risque de revendications contradictoires sur les limites géographiques plutôt que celui de voir se développer des querelles à propos de la taille de la population des différents villages, qui pourrait donner lieu à des conflits et des manipulations sur la notion de « lieu de résidence », voire des risques de manipulation des identités collectives.

⁴⁸ Le terme de finage désigne l'espace occupé et « juridiquement » possédé par une collectivité, quel qu'en soit le mode d'appropriation (H. Mendras, *Sociétés Paysannes*, A. Colin, coll. U, 1976). Si l'on considère une définition plus « ruraliste », le finage est généralement constitué de terroirs à vocations complémentaires.

- la conclusion d'accords pour limiter ou suspendre l'exploitation de certaines essences ou de certains arbres importants pour l'économie paysanne ;
- une priorité reconnue aux villageois pour disposer des billes abandonnées par l'exploitant sur ou près des lieux d'abattage, au sein des terroirs ;
- le paiement direct d'une fraction de la taxe d'abattage aux villageois des terroirs concernés. Cette mesure - si elle est envisagée, ce qui nous paraît souhaitable - demandera une adaptation du cadre institutionnel pour devenir légale. Elle apparaît néanmoins être un élément-clé pour promouvoir un système de droits et obligations mutuels visant à préserver l'intégrité des massifs forestiers en associant directement les populations locales au bénéfices de l'exploitation et de l'aménagement forestier »⁴⁹.

Les auteurs proposaient d'utiliser également la formule de la concession pour donner une assise institutionnelle aux finages/terroirs villageois :

(...) en contrepartie de cette **concession de droits d'usage** et de cette éventuelle participation aux bénéfices de l'exploitation, les autres acteurs (État, exploitants forestiers) seraient en droit de demander qu'un certain nombre d'obligations soient souscrites par les villageois. Notamment l'engagement de ne pas défricher dans la zone du domaine forestier de l'État. Ou de contrôler l'accès de leurs terroirs se trouvant en domaine forestier permanent, pour éviter l'abattage illégal ou l'implantation de migrants agricoles. Si la participation des villageois est réelle et les bénéfices tangibles, il sera possible de définir un système de sanctions en cas de non respect des engagements pris : suspension du versement de la part de la taxe, etc.

Dans un autre texte⁵⁰, les auteurs précisait :

« De la même manière que les exploitants bénéficient des concessions forestières pour l'exploitation du bois d'oeuvre, des **concessions de droits d'usage** pourraient être accordées aux villageois. Les espaces de ces deux types de concessions sont destinés à se superposer partiellement, suivant les logiques d'appropriation respectives des différents acteurs. Ce qui représente une forme de coordination des usages toute différente de celle visée par la création institutionnelle de "forêts communautaires" en marge du domaine forestier permanent, dont l'administration croit - ou feint de croire - qu'elles constitueraient une réponse à ce problème de coordination ».

Les auteurs, cependant, n'avaient pas anticipé un certain nombre de problèmes qui se manifesteront au Cameroun avec la fameuse « taxe des 1000 F ». Le droit des communautés à une fraction de la taxe n'est pas synonyme de la mise en place d'un partenariat automatique entre les parties prenantes – opérateurs, administration et populations locales – partenariat qui reste toujours à établir et à faire vivre. Au Cameroun, durant la période où cette taxe villageoise a été perçue, on a assisté à de sérieuses tensions entre communautés villageoises pour la détermination des limites entre zones d'influence des villages, limites dont dépendaient les quotes-parts fiscales de chacun d'entre eux. En outre, du fait des problèmes d'autorité rencontrés dans les villages, ces revenus ont pratiquement toujours été redistribués de manière individuelle, utilisés pour la consommation immédiate, avec très peu d'investissements dans des équipements collectifs⁵¹. L'introduction d'un enjeu financier attaché à la maîtrise de l'espace, par le biais de la règle des 1000 F/m³ dans le cahier des charges des ventes de coupe, a conduit à actualiser ou à générer des limites proprement territoriales dont l'objet était de capter une partie de la rente forestière.

Le souhaitable serait que cette redistribution fiscale partielle soit liée à l'aboutissement d'un processus de négociation entre les parties prenantes visant à fixer les droits et les devoirs de chacun dans le cadre d'une gestion conjointe – participative – des unités forestières d'aménagement ou de gestion.

⁴⁹ Karsenty A., Mendouga Mébenga P., Pénelon A., 1997. Spécialisation des espaces ou gestion intégrée des massifs forestiers ? *Bois et Forêts des Tropiques* 251 (1).

⁵⁰ Maîtrises foncières et gestion forestière (p. 120), in Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A., *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996.

⁵¹ Voir Milol A. et Pierre J.-M. (op. cit.) ; Karsenty A., 1999, Vers la fin de l'État forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun, *Politique Africaine* 75, Karthala, Paris) ; Oyono P. 2004. *Institutional deficit, representation and decentralized forest management in Cameroon – Elements of natural resource sociology for social theory and public sociology*, Working Paper 15, série Environmental Governance in Africa, World Resources Institute, Washington D.C.

L'utilisation des recettes reversées pourrait ainsi être décidée de manière commune, ce qui permettrait également aux opérateurs de s'engager sur les actions sociales ou de développement dont il sera convenu qu'elles restent à leur charge, et celles qui pourront être financées par les recettes fiscales pré-affectées au profit des villages. Cette clarification des rôles semble d'autant plus souhaitable que les exploitants forestiers se plaignent régulièrement de certaines « surenchères » au niveau local sur les actions sociales qu'on leur réclame, tout en acquittant d'un autre côté des taxes nouvelles qui sont censées servir à financer le développement local. En bref, ces recettes pré-affectées et collectées de manière décentralisée pourraient constituer une puissante incitation pour le développement d'initiatives de gestion négociée et contractuelle entre les parties prenantes, et être un facteur de structuration et de responsabilisation pour des communautés villageoises où l'autorité traditionnelle s'est parfois diluée. A condition toutefois que les gouvernements privilégient les *processus* – de négociation, de participation et de contractualisation éventuelle – plutôt que la redistribution générale et automatique qui ne conduit pas à une évolution spontanée des pratiques. L'expérience de la CEB est très prometteuse à cet égard, mais l'apathie des autorités publiques en montre la fragilité et les limites, dans la mesure où elle repose entièrement sur la volonté d'une entreprise de tout premier plan – tant par sa surface financière que par son engagement dans une meilleure gestion forestière.

Un risque de concurrence potentielle avec les collectivités publiques locales

L'utilisation du cadre de la concession pour la fourniture de biens collectifs locaux (infrastructures éducatives ou de santé, désenclavement de villages, réfection de ponts utilisés par les populations, etc.), voire le paiement direct d'une « redevance » aux villages riverains de la concessions – comme dans le cas de la CEB au Gabon, détaillé ci-dessus), a l'avantage de l'efficacité (les grandes entreprises sont généralement fiables sur ce plan), mais cela pose le problème du rôle et du financement des collectivités publiques locales qui existent (au Cameroun, les communes) ou qui pourraient l'être dans le cadre des processus de décentralisation de l'État.

Au Cameroun, une partie du financement des communes des zones forestières provient de la rétrocession de 40% de la redevance forestière annuelle (basée sur la superficie de la concession), et le montant de cette dernière est fixé par le jeu concurrentiel de l'appel d'offres. De ce fait, les habitants des communes – y compris ceux des villages situés sur le territoire de la commune – sont en droit d'attendre des conseils municipaux qu'ils ont élu la fourniture de biens collectifs correspondant aux sommes versées. Si, dans les autres pays, la concession doit continuer à être (ou devenir) le pivot de cette fourniture de biens collectifs, les futures collectivités publiques locales⁵² risquent de voir leur financement concurrencé par cette forme de transferts⁵³. Les implications en termes de politique publique ne sont pas minces :

- les concessions se substituent d'autant plus facilement à l'État et aux collectivités publiques que celui-ci est budgétairement « pauvre », que la zone est enclavée et ne dispose pas d'autre activité économique significative. La délivrance d'un certain nombre de biens collectifs locaux par le biais de la concession peut être un moyen efficace de lutte contre la pauvreté, mais il crée une confusion des genres qui, d'une part, n'est pas toujours souhaité par les entreprises – lesquelles préfèrent se concentrer sur leur gestion, d'autant plus complexe que le niveau des normes tend à s'accroître – et peut être porteur de frustration de la part des couches de la population qui s'estimeront moins bien servie que d'autres. Or, on voit mal les concessionnaires aller très loin dans la mise en place de politiques de distribution de biens

⁵² Au Congo, le développement de communes dont l'exécutif est élu est prévu par les textes ; en RDC, il est fait mention d'entités administratives décentralisées (EAD), le Territoire restant la plus petite sub-division ; au Gabon, les Conseils Départementaux sont élus, mais il n'est pas encore question de communes en zone rurale ; en RCA,

⁵³ Le conseiller technique du Ministère de l'Économie Forestière a calculé que la CEB devrait verser 1,2 milliard de FCFA aux villages (pour sa concession de 150.000 ha) dans les 10 ans à venir.

collectifs répondant à des critères d'équité, d'efficacité, d'équilibre ethnique, qui relèvent typiquement des politiques publiques et non privées⁵⁴ ;

- la fourniture de biens collectifs locaux par les concessions aux populations locales est sans doute plus efficace que le passage par des collectivités publiques locales balbutiantes, dont les représentants – élus ou non – ont des agendas qui ne sont pas forcément tournés vers la redistribution équitable aux communautés habitants dans les villages ruraux situés dans la zone de la commune (ou de la collectivité publique existante). Cette efficacité de l'entreprise privée est souvent la raison pour laquelle les pays développés accordent des délégations de missions de services publics sous le régime de la concession, pour la distribution de l'eau, l'entretien de la voirie, les transports collectifs, etc. Mais dans des sous-régions, comme l'Afrique centrale, où la légitimité de l'État elle-même est problématique, cette priorité qui pourrait être accordée à l'efficacité dans la distribution sur celle de la construction des institutions publiques – et du long processus d'apprentissage pour l'acquisition d'une culture de reddition de comptes (*accountability*) est discutable ;
- le débat est compliqué par le thème ascendant de la Responsabilité Sociale et Environnementale des Entreprises (RSE), figure importante du développement durable, qui est entré dans le registre des engagements contrôlables avec le volet « social » de la certification forestière. Cette fourniture locale de biens collectifs est mise en avant par les entreprises qui recherchent une certification forestière, et les ONG environnementales, internationales ou locales, profitent souvent de l'occasion pour demander des engagements plus forts de l'entreprise sur ce domaine. L'accroissement de la fiscalité sur les concessions dans la plupart des pays de la sous-région, avec les réformes des années 1990 et 2000 joue, cependant, un rôle opposé : les entreprises souhaitent strictement borner leur responsabilité dans la fourniture de ces biens et services, fourniture qui pèse plus lourd dans les budgets dans un contexte de rétrécissement significatif des marges de profit.

La question que l'on doit se poser semble être celle-ci : la fourniture et/ou l'entretien *de facto* de biens publics par les entreprises renforce-t-elle la capacité des collectivités publiques locales à administrer les territoires dont elles ont la charge (surtout avec les processus de décentralisation) ou les mettent-elles dans la dépendance et le réseau de clientèle des entreprises ? Cette question est doublée d'une autre, de nature éthique : les entreprises concessionnaires sont généralement détenues et gérées par des expatriés, et les relations établies au niveau local ne peuvent échapper à une grille de lecture renvoyant à des processus réels ou imaginaires de « recolonisation » ou de « dépendance » peu compatibles avec les figures du développement durable⁵⁵. De toute évidence, on ne peut pas laisser à la seule bienveillance privée – étrangère de surcroît – le soin de traiter de la question sociale dans les zones forestières d'Afrique Centrale.

⁵⁴ Et dont on pressent tous les dangers pour les entreprises au cas où les frustrations et les rancœurs qu'apporte inévitablement tout programme de ce type venait à se cristalliser contre l'entreprise elle-même.

⁵⁵ C'est là que réside, à notre sens, la limite du concept d'« *entreprise-village* » proposé en 1995 par J.C. Carret, à la suite d'un séjour au Nord-Congo, qui n'hésitait pas à assimiler l'entreprise concessionnaire à une collectivité publique : « *si l'on convient (pour simplifier) qu'il y a quand même lieu de taxer l'entreprise-village, il faut cependant envisager qu'elle ne saurait l'être comme une entreprise normale* » (p. 3), puisque « *le cas échéant, il peut être utile de se demander dans quelle mesure l'entreprise-village ne peut être perçue comme une institution décentralisée, éligible alors au titre de l'investissement public* » (« L'entreprise-village africaine : spécificité et implications pour une politique industrielle - (Texte de synthèse) », Carret J.C., CERNA, École des Mines, Paris, 1995, 4 p). Un autre point de vue consiste à penser que le rôle de la taxe serait de permettre le financement de véritables institutions locales, sans qu'il y ait mélange des genres entre industrie privée et action publique dans un contexte bien particulier où les grandes concessions forestières en Afrique centrale sont détenues par des expatriés d'origine occidentale ou asiatique.

Promesses et problèmes des « concessions de conservation »

Pour conserver un maximum de biodiversité *in situ*, de grandes organisations environnementales, suivies d'importants bailleurs de fonds multilatéraux, proposent des instruments et des mécanismes destinés à acquérir des droits d'usage des terres pour maintenir ou imposer une utilisation « écologique » dans des zones menacées de dégradation. Parmi les zones ciblées, on trouve notamment les forêts tropicales sujettes à l'exploitation industrielle du bois ou à la conversion agricole. Ces instruments ont pour caractéristique commune de proposer le versement d'une rente monétaire contre le renoncement des différents acteurs concernés à leurs activités habituelles (exploitation, chasse, etc.) et à compenser les États pour les manques à gagner économiques et fiscaux qui résultent d'une « mise en conservation » de nouvelles portions de leurs territoires.

Pour répondre au problème de l'absence d'une large généralisation de la propriété privée foncière, l'organisation *Conservation International*, une des plus puissantes ONG de conservation, a proposé le concept de « **concessions de conservation** », dont l'idée de base est de proposer aux populations rurales de « renoncer au développement »⁵⁶ contre des avantages économiques et financiers découlant de la mise en conservation des terrains qu'ils occupent ou utilisent. Les États, concédant les droits d'affectation des terres et, éventuellement, les entreprises forestières cédant leurs droits d'exploitation, sont, de même, rétribués⁵⁷.

Cette proposition s'inscrit dans le registre des « paiements pour services environnementaux » (PES), concept très en vogue à l'heure actuelle. Pourtant, des voies discordantes se sont élevées pour soulever le problème de l'asymétrie de pouvoir entre les « contractants » (i.e. organisations de conservation, gouvernement et communautés locales) et questionner la légitimité de transformer les « valeurs locales » en « valeurs globales » qui seraient à leur tour, transformables en « avoirs privés » par des « compensations » monétaires dont le mode de calcul reste sujet à caution⁵⁸. Dans un article récent⁵⁹, on a examiné la philosophie et la portée des concessions de conservation sous les 3 angles complémentaires de l'efficacité, de l'équité et de la légitimité. En voici résumé les principaux arguments :

Pour évaluer l'**efficacité** potentielle des ces instruments, au regard des objectifs « globaux » de conservation de la biodiversité, on doit examiner les différentes conditions préalables au fonctionnement de ces instruments, en accordant une attention particulière au problème des représentations partagées de ce qui, dans une société donnée, est susceptible d'être « négocié » (au sens marchand), et au « risque moral » entraîné par la faible vraisemblance de l'hypothèse implicite des paysans du sud vus comme de possibles « *homo contractualis* ». En d'autres termes, il n'est pas certain que les populations locales se sentent liés par un contrat de conservation qui les restreindrait dans des activités pratiquées depuis toujours et souvent constitutives de l'identité du groupe – comme la chasse de certaines espèces ou l'agriculture sur brûlis. Le contrat n'engage probablement pas les acteurs locaux comme il engage, en principe, ceux des pays occidentaux⁶⁰.

Pour évaluer l'**équité**, on doit s'interroger sur la nature et l'ampleur des compensations à offrir à l'État et aux différents acteurs et agents économiques, ainsi que sur l'échelle de temps à laquelle il faut se référer. Un risque majeur est que les véritables coûts d'opportunité du « renoncement au développement » ne soient pas correctement calculés, ou qu'ils soient sous-estimés du fait de la spécificité des arrangements institutionnels existants (e.g. l'existence d'une faible fiscalité forestière qui conduirait à des propositions de compensation pour le manque à gagner fiscal de l'État et des collectivités locales peu en rapport avec la valeur commerciale potentielle). En outre, les effets distributifs de tels mécanismes ne sont pas négligeables (qui sont les gagnants et les perdants), bien que non analysés dans les initiatives qui sont lancées.

⁵⁶ Niesten E., Rice R., 2004, Gestion durable des forêts et incitations directes à la conservation de la biodiversité, *Revue Tiers Monde* 177, janvier-mars, pp. 129-152

⁵⁷ A notre connaissance, une seule concession de conservation correspondant au « modèle » présenté par CI a été constituée, au Guyana (cf. Niesten et Rice, op. cit.).

⁵⁸ Romero C., Andrade G., 2003, International Conservation Organizations and the Fate of Local Tropical Forest Conservation Initiatives, *Conservation Biology* 2 (18), 2004, 578-580 ; Voir également d'autres articles critiques, comme celle de J. Bulkan (Reply to Niesten and Rice's Comments, *International Forestry Review* 6 (1), 2004, pp. 61-64), et de Karsenty A. et Nasi R. (Les concessions de conservation sonnent-elles le glas de l'aménagement forestier durable ? *Revue Tiers Monde* 177, 2004).

⁵⁹ Karsenty A., 2005. Des rentes contre le développement - Les nouveaux instruments d'acquisition mondiale de la biodiversité et l'utilisation des terres dans les pays tropicaux, *Mondes en Développement*, 177 (3), De Boeck, 2004.

⁶⁰ D'un point de vue anthropologique on peut avancer que c'est moins le contrat que la (re)négociation permanente de l'accord, qui va de pair avec une certaine instabilité et imprécision entre le licite et illicite, qui compte dans les sociétés africaines – et d'autres également (voir Berry S., 1993, *No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, University of Wisconsin Press)

Pour évaluer la **légitimité**, on rappellera qu'avec sa théorie de la justice fondée sur les « capacités » (*capabilities*), Amartya Sen⁶¹ a suggéré que les politiques publiques doivent être évaluées en fonction de l'extension de la « capacité » des personnes. La transformation d'une partie des paysans du sud en « rentiers de la conservation globale » pose de ce point de vue un problème de légitimité qui rejoint la question de l'efficacité : les sociétés ainsi travaillées par le mirage des « paiements pour services environnementaux » seront plus innovantes et épargnantes et pourront-elles un jour dépasser le niveau de vie qui est aujourd'hui le leur ?

Comme le signalent également, et de leur côté, Romero et Andrade⁶², il convient d'examiner attentivement la question du « coût moindre » de la conservation au Sud (par rapport au Nord), dès lors qu'il s'agit de conservation de vastes espaces naturels dans les pays tropicaux, généralement des forêts. Si le coût d'opportunité de la conservation de ces espaces dans leur état original est moins élevé au Sud qu'au Nord, cela résulte des écarts de développement et du faible niveau d'investissement potentiel dans les zones rurales. Les petits paysans vivriers dépourvus de capital et de terre représentent sans doute une certaine menace pour l'intégrité des forêts primaires, mais bien moins que l'agriculture industrielle extensive. Transformer les paysans pauvres des zones forestières en « rentiers de la conservation » représente, pour « l'investisseur en conservation », un coût (d'opportunité) bien plus faible que s'il fallait négocier des compensations monétaires avec le responsable d'une firme agro-alimentaire disposant de terres pour investir dans une plantation de palmiers à huile ou de soja. Ce faisant, le mécanisme « spécialise » les pays forestiers les plus pauvres dans le rôle de réservoirs de biodiversité en échange, certes, de rentes mais de « rentes de pauvres », puisqu'elles se basent sur le « coût moindre » que représente la compensation dans des pays et des régions sous-développées.

⁶¹ Sen A., 2000, *Un nouveau modèle économique – Développement, justice, liberté*, Éditions Odile Jacob, Paris (traduction française de *Development as freedom*, 1999). A. Sen est Prix Nobel d'Économie (1998).

⁶² Débat dans *Conservation Biology* 6 (18), 2004, 1454-1455.

Conclusion

Un avenir soumis aux exigences de la reconstruction de l'État et de l'extension de la citoyenneté en Afrique centrale

La concession représente une formule juridique qui a le vent en poupe en tant que formule souple de partenariat public privé fondée sur la délégation de responsabilités et de missions d'intérêt général. C'est ce que suggère le Directeur Général de l'Agence Française pour le Développement (AFD) qui note que : « *Dans les forêts du Gabon, on peut accorder aux entreprises exploitantes des financements et des concessions longues à condition d'obtenir d'elles une gestion durable des ressources* »⁶³. Le Brésil, dont bon nombre de forêts ont été exploitées jusque là sous le régime de la propriété privée, a décidé de recourir au système des concessions pour une exploitation durable des forêts publiques de l'Amazonie (les FLONAS, qui seraient établies sur 50 millions d'ha) : le projet de loi générale sur la gestion des forêts, prévoit que 13 millions d'hectares seront confiées en concessions de grande taille à des entreprises privées, qui seront responsables de la mise en œuvre d'une gestion durable sur une période de 10 ans (probablement renouvelable, la première proposition parlait de 50 ans). La Bolivie et le Pérou utilisent déjà le régime de la concession pour l'exploitation des forêts naturelles. En Russie, le gouvernement veut passer du système de location des terres boisées encore en vigueur à un système de concessions, pour inciter les entreprises à investir dans les infrastructures et le désenclavement des zones concédées⁶⁴.

En Afrique centrale, le système des concessions forestières va certainement continuer, dans la mesure où les alternatives existantes semblent difficilement extensibles sur une grande échelle, que ce soient des forêts communautaires, de l'exploitation artisanale ou des concessions de conservation pour la protection de la biodiversité. Les gouvernements ne sont pas prêts à renoncer à ce système de délégation des responsabilités – les plus critiques diront que l'État se défait de ses responsabilités publiques sur le secteur privé – ni aux bénéfices économiques et fiscaux qui en découlent. On peut envisager malgré tout un changement d'affectation d'usage d'un certain nombre de concessions, avec la possibilité que se développent des concessions de conservation, si les compensations financières offertes aux États et aux acteurs locaux sont à la hauteur des attentes que suscite la thématique des « paiements pour services environnementaux ». Si, par exemple, pour la prochaine période d'engagement de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto (au-delà de 2012), la conservation des forêts devenait éligible au mécanisme de développement propre (MDP), ce type de concession pourrait être amené à se multiplier dans le monde tropical et notamment dans la sous-région de l'Afrique centrale⁶⁵.

Le régime de concessions peut être un instrument efficace pour la prise en charge par le privé d'un certain nombre de fonctions environnementales et sociales. Mais cette formule peut également engendrer des dérives non démocratiques si les États ne sont pas en mesure de superviser, de contrôler, d'évaluer et de sanctionner les concessionnaires quand les obligations ne sont pas respectées et les engagements ne sont pas remplis. L'exemple le plus désastreux est sans doute celui du Liberia où une grande concession forestière a prospéré de manière criminelle dans un contexte de guerre civile et de non droit, et constitué une armée privée qui ne se contentait pas de protéger l'entreprise mais

⁶³ J.-M. Séverino, Des entreprises « responsables » ? *Le Monde*, Supplément Économie, 1^{er} juin 2005.

⁶⁴ Avec cependant, en Russie, le risque de retrouver les problèmes de défaut d'investissement public et d'insuffisance corrélative de l'investissement privé, qui a sanctionné l'échec du premier régime des grandes concessions en Afrique, que nous avons évoqué au début de ce texte.

⁶⁵ Il faudra néanmoins que ces – éventuelles – futures concessions de conservation financées par le MDP passe avec succès les tests « d'additionnalité », qui ont pour objet de démontrer que sans la réalisation du projet (ici de conservation), les émissions de gaz à effet de serre seraient plus élevées que dans la situation probable « avec projet », ce qui risque de ne pas aller de soi dans des forêts du cœur de l'Afrique centrale où la situation de référence (*baseline*) est une exploitation de faible intensité avec des pressions agricoles limitées.

participait également aux combats et aux trafics en tout genre. Le risque de constitution d'un « État dans l'État », capable d'influencer les décisions publique aux dépens de l'intérêt général, existe toujours, et il s'accroît dès que la puissance publique décline ou se désagrège. Même en situation de paix et de relatif état de droit, la question de la ligne de partage des responsabilités entre le concessionnaire, l'État et les collectivités publiques locales en matière d'apport de biens collectifs se pose. On a vu que les pays ont pris des voies différentes quant à la répartition de la charge de l'aménagement forestier qui doit échoir respectivement à l'administration et l'entreprise. En matière de transferts et d'équipements sociaux, les disparités nationales sont notables entre le Congo-Brazzaville (où tout ceci est à la fois très étendu et très formalisé) et le Gabon ou la RDC (où les entreprises agissent au cas par cas, en fonction du contexte local). On observe également une forte disparité entre les entreprises, dans le degré de prise en charge des fournitures des biens collectifs locaux, où, si l'on préfère, dans le degré d'exercice de leur « responsabilité sociale et environnementale » (RSE). Les grandes concessions adossées à des groupes internationaux aux solides assises financières sont en mesure d'aller nettement plus loin dans ce domaine que les concessions aux dimensions plus restreintes ou sans ce type d'appui. Or, les entrepreneurs Africains sont plus souvent associés à la seconde catégorie qu'à celle des grandes concessions, ce qui va probablement poser, à terme, des problèmes de légitimité si seules les grandes concessions sont favorisées et créer du ressentiment qui pourra s'exprimer brutalement en cas d'effervescence sociale accompagnée d'une exacerbation des sentiments nationalistes.

Il est donc important de mettre en balance l'efficacité potentielle – et immédiate – des concessions dans la distribution de biens collectifs et la nécessité de créer le tissu institutionnel, dont participent les collectivités publiques locales, indispensable pour que les populations locales passent du statut d'**ayants droit**⁶⁶ – à des transferts sociaux en provenance des entreprises – à celui de **citoyens**, fondés à demander des comptes à leurs élus locaux pour l'utilisation des fonds liés à la fiscalité forestière décentralisée (ou rétrocedée). Ceci implique des processus d'apprentissage plus ou moins longs, un rythme approprié dans la redéfinition progressive des rôles de l'entreprise, des collectivités publiques locales et de l'État, et des combats politiques pour l'amélioration de la gouvernance locale. Il est à craindre que cette perspective politique de (re)construction à long terme de l'État et des institutions publiques ne soit par trop négligée par nombre de bailleurs de fonds et d'ONG, soucieuses d'efficacité immédiate et de visibilité des actions sociales et environnementales qu'elle financent ou soutiennent.

⁶⁶ Au sens générique du terme, pas au sens spécifique mentionné dans le « Plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production africaines » de l'ATIBT analysé plus haut.

ANNEXE 1 : LE VOLET « SOCIAL » DES PLANS D'AMÉNAGEMENT FORESTIERS

Contribution de J.-M. Pierre¹

Comment les entreprises forestières gèrent-elles le volet social de l'aménagement ?

Les quelques entreprises forestières, une dizaine en Afrique centrale, qui sont aujourd'hui les plus proactives en matière sociale du plan d'aménagement, malgré toutes les contraintes auxquelles elles sont confrontées, progressent dans des contextes et à des rythmes très variés. A défaut d'un « résultat social » probant, que par ailleurs aucun opérateur « professionnel » de développement ou de conservation n'a atteint, ces entreprises sont souvent présentées comme les « bons élèves ». De plus, toutes les entreprises forestières en Afrique centrale, essentiellement des PME, n'ont pas le même contexte socioéconomique d'intervention, les mêmes exigences de marché, les mêmes pressions des ONG de conservation, les mêmes disponibilités financières mais, surtout, les mêmes priorités, la même sensibilité aux aspects sociaux, la même éthique de « gestion durable » et le même civisme quant au respect des Lois.

Aujourd'hui, ces quelques entreprises intègrent progressivement la gestion au quotidien du volet social de l'aménagement. Au delà de l'étude socioéconomique lors de la préparation du plan d'aménagement, étude très souvent confiée à une compétence externe (bureau d'étude, ONG internationale,...), la mise en place de mesures concrètes est amorcée. Le tableau suivant, à défaut d'être exhaustif, présente des exemples de mesures sociales concrètes mises en œuvre ou programmées par quelques entreprises forestières.

Dores et déjà, un certain nombre de constats apparaissent à la lumière des premières initiatives en matière du volet social du plan d'aménagement : ces constats sont bien entendu à nuancer, tant les contextes d'intervention sont différents et parfois incomparables, tant la démarche en matière sociale de l'aménagement forestier est récente. Ils expriment toutefois des grandes tendances que nous présentons et analysons de manière synthétique.

- **Une démarche concertée amorcée, mes des pratiques sociales encore mal adaptées au nouveau principe d'intervention**

Des actions sont mises en œuvre à travers une démarche concertée au sein de l'entreprise, organisée et structurée, avec la population riveraine et les ayants droit² ; elles s'avèrent plus efficaces, en terme de légitimité entre les parties-prenantes, que l'interventionnisme habituel des entreprises pour progresser au mieux vers les objectifs du volet social.

Toutefois, les actions mises en œuvre sont focalisées sur la réalisation d'infrastructures ou de micro-projets (élevage, pisciculture...), c'est à dire sur l'« opérationnel ». L'aspect « fonctionnel » (organisation locale, rôle contractuel des services déconcentrés de l'Etat, capacité de gestion, modalités de fonctionnement, insertion dans une filière soutenable,...) est généralement très insuffisant. Quelques exemples : élevage de poulets trop chers pour le consommateur local, école construite mais pas d'instituteur, poubelles installées dans les bases-vie mais les gens mettent leurs ordures à côté par manque de règles communes,...).

¹ Consultant en foresterie sociale.

² Nous entendons par « ayants droit » les salariés de l'entreprise, permanents et temporaires, et le foyer familial, définis généralement dans la législation par « l'épouse(s) légitime(s) et le(s) enfant(s) vivant sous le toit », c'est à dire le salarié et sa famille résidant dans la base-vie du site industriel ou dans le camp forestier.

Ces pratiques, dans beaucoup de cas, ne sont pas ou ne semblent pas durables économiquement et socialement ; il n'existe toutefois aucune évaluation de cette démarche sur la base d'indicateurs vérifiables puisque aucune n'a encore aboutie.

L'approche concertée, réellement mise en œuvre, peut permettre d'élaborer ce cadre fonctionnel, préalable indispensable. Une telle approche nécessite une disponibilité en temps et en compétences nouvelles. Les entreprises intègrent progressivement ces nouvelles compétences, mais les réticences sont nombreuses et les ressources en compétences ad hoc largement déficitaires. En zone forestière, la plupart de ces compétences est mobilisée par les ONG de conservation, alors que les projets et ONG de développement sont très rares.

Si quelques initiatives prometteuses d'implication et de responsabilisation des bénéficiaires existent, relayées par de nouvelles compétences internes, l'approche concertée mise en œuvre par la plupart des entreprises forestières reste très partielle et souffre de nombreuses lacunes. Pour des raisons d'économie et de contrôle de la « paix sociale », le dialogue social est souvent confié en interne à des agents de l'entreprise (chef d'exploitation,...) qui n'ont que rarement toutes les compétences et la disponibilité nécessaires : les économies escomptées et le contrôle social espéré s'avèrent généralement nuls. Une démarche concertée hâtive ou approximative se révèle tout aussi inadaptée, et crée des incompréhensions et des désillusions pour les populations et les ayants droit, ce qui compromet une bonne relation entre partenaires sociaux.

- **Des partenariats utiles et nécessaires, qui peuvent s'appuyer sur les nombreuses expériences de développement rural en Afrique, mais souvent centrés sur un objectif de conservation biologique et non de développement humain**

Si l'efficacité des actions mises en œuvre reste très variable selon les contextes et les partenaires, ces partenariats avec des opérateurs externes (WCS, WWF, ONG locales...) créent tous une synergie qui renforce les capacités internes de l'entreprise dans le processus d'aménagement.

Le partenariat renforce les capacités internes de l'entreprise forestière (par un apport de connaissances et de compétences nouvelles), renforce son efficacité globale en répartissant la nouvelle charge de travail du volet social, mais aussi renforce sa crédibilité en matière d'efforts de gestion durable auprès des lobbies de la conservation.

Dans le cadre du volet social de l'aménagement forestier, on constate d'une manière quasi générale que les partenariats mis en place sont réalisés essentiellement avec des opérateurs de conservation, et non de développement, même si leurs compétences n'est absolument pas à remettre en cause. La finalité de ces partenariats est la conservation des écosystèmes, imposée dans le cadre de l'aménagement forestier, et le développement humain n'est qu'un moyen d'y parvenir. La chasse est dans la majorité des cas le pilier de l'économie rurale en zone forestière. Dans ces partenariats, le volet « contrôle » de la ressource (lutte anti-braconnage, eco-gardes...) est souvent disproportionné par rapport aux résultats réels du volet « activités alternatives de développement durable » qui ne compensent pas le manque à gagner social et économique pour les populations.

Des activités alternatives à la chasse commerciale, économiquement viables et autonomes, doivent être identifiées et mises en œuvre : or, à ce jour, la contrainte majeure n'est pas le « techniquement faisable » (les activités de pisciculture, élevage, etc., étaient déjà courantes dans les concessions forestières à l'époque coloniale), mais le « socialement faisable » et « économiquement soutenable ». De plus, il est très difficile d'asseoir un dispositif efficace de concertation, de négociation et de médiation, avec des acteurs aux intérêts divergents, et souvent opposés, dans des situations très complexes (braconniers, réseaux impliquant parfois des agents de l'Etat,...).

- **Une approche « terroir » délicate à mettre en œuvre, qui génère parfois de nouveaux conflits d'usage**

Dans ces nouveaux dispositifs de relations entre parties-prenantes, on remarque une large prise en compte des terroirs villageois, afin de respecter au mieux les besoins, les savoirs et les usages sociaux, économiques et culturels des populations riveraines. C'est particulièrement le cas pour la mise en place d'une gestion de la chasse villageoise. Cependant, dans un contexte de monopole foncier de l'Etat sur les « concessions » forestières aménagées, auquel se superposent différents modes complexes de relations à l'espace et modalités d'usage et d'usufruit, de nouveaux jeux et enjeux d'acteurs apparaissent.

En délimitant –même sur la base d'une concertation- des zones d'usage villageois de subsistance, une reconnaissance de fait de l'antériorité foncière des autochtones sur l'Etat (puisqu'on délimite des droits d'usage sur un espace déterminé et reconnu par les acteurs locaux) crée souvent des changements dans les rapports sociaux de pouvoir entre les groupes (villageois autochtones par rapport aux semi-nomades autochtones, villageois autochtones par rapport aux villageois allochtones, villageois allochtones par rapport aux semi-nomades autochtones).

Ces changements sont particulièrement exacerbés lorsqu'une rente pécuniaire intervient, pouvant induire de nouveaux conflits d'intérêts. C'est le cas par exemple de la convention passée par CEB avec 15 villages riverains pour redistribuer une quote-part de 1000 FCFA/m³.

ENTREPRISE FORESTIERE	PAYS	PLATE-FORME DE CONCERTATION	CHARTRE ENTREPRISE/POPULATIONS RIVERAINES	COMPETENCES NOUVELLES EN MANAGEMENT SOCIAL	PARTENARIAT MIS EN PLACE
PALLISCO	CAMEROUN	En cours	-	-	WWF, Nature+ (Université de Gembloux)
CEB-THANRY	GABON	Création du BAEV Bureau d'Appui à l'Environnement Villageois, arène de concertation.	Convention de fonds local à partir d'une taxe de 1000F/m3. Le fonds est géré par un Comité de Gestion des Groupements Villageois d'Initiatives Communes	Animateur-Facilitateur social	WWF Appui à l'élevage et à la pisciculture Sociologues gabonais
GROUPE ROUGIER	GABON	-	-	Prévision 2005-2006 : un animateur rural, facilitateur social, va être embauché pour chaque UFA	WCS (Ivindo) Gestion des aires périphériques Gestion de la faune
	CONGO (Rép)	Préparation d'un dispositif de gestion de la chasse villageoise (WCS)	-	idem	WCS-MINEF dans le cadre du PROGEPP (Projet de Gestion des Ecosystèmes Périphériques au Parc National Nouabalé-Ndoki) Gestion de la faune et activités alternatives

ENTREPRISE FORESTIERE	PAYS	PLATE-FORME DE CONCERTATION	CHARTRE ENTREPRISE/POPULATIONS RIVERAINES	COMPETENCES NOUVELLES EN MANAGEMENT SOCIAL	PARTENARIAT MIS EN PLACE
LIKOUALA TIMBER	CONGO (Rép)	Responsables de quartier et Autorité territoriale (Sous-Préfet) Mise en place d'une instance d'arbitrage des conflits (entreprise/salariés/ populations riveraines)		Un sociologue, responsable du diagnostic social et facilitateur	USLAB (MINEFOR) Lutte contre le braconnage
CIB	CONGO (Rép)	Mise en place d'un dispositif de gestion de la chasse villageoise (WCS)	-	Prévision 2005 : Embauche d'un sociologue	WCS-MINEFOR dans le cadre du PROGEPP Gestion de la faune et activités alternatives USLAB (MINEF) Lutte contre le braconnage (écogardes) Projet d'appui à l'agroforesterie (CIRAD/FFEM)

ENTREPRISE FORESTIERE	PAYS	PLATE-FORME DE CONCERTATION	CHARTRE ENTREPRISE/POPULATIONS RIVERAINES	COMPETENCES NOUVELLES EN MANAGEMENT SOCIAL	PARTENARIAT MIS EN PLACE
LEROY	GABON	Comités villageois mis en place dans la zone d'emprise de la concession	-	Responsable socio-environnemental, chargé des relations avec les populations riveraines et suivi des comités villageois	WCS. Prévision d'un programme de sensibilisation environnementale des scolaires SGS Contrôle des véhicules dans le cadre la lutte contre le braconnage
IFO Groupe DANZER	CONGO (Rép)	Préparation d'un dispositif de gestion de la chasse villageoise (WCS)	-	Prévision 2005 : Embauche d'un animateur rural, facilitateur social	WCS- Gestion de la faune et activités alternatives zone périphérique du Parc National Odzala USLAB (MINEF) Lutte contre le braconnage (écogardes)

ENTREPRISE FORESTIERE	PAYS	PLATE-FORME DE CONCERTATION	CHARTRE ENTREPRISE/POPULATIONS RIVERAINES	COMPETENCES NOUVELLES EN MANAGEMENT SOCIAL	PARTENARIAT MIS EN PLACE
HFC-SIBAF	CAMEROUN	-	(prévue par la Direction)	-	<p>WWF Formation de reconnaissance de la faune et identification des sites d'intérêt faunistique lors des inventaires d'exploitation</p> <p>HFC-SIBAF Embauche de 10 écogardes pour compléter le dispositif du MINEF</p>

ANNEXE 2 : ASPECTS LEGISLATIFS ET INSTITUTIONNELS ENCADRANT LES CONCESSIONS

	Cameroun	Gabon	Congo (Brazzaville)	RDC	RCA	Guinée Équatoriale
<i>Date de la loi forestière</i>	1994	2001	2000	2002	2000	1997
<i>Plan d'affectation des terres par zonage</i>	Oui	En cours d'élaboration	Non	Premiers tests	Projeté	Carte de classification des terres publiée en 1999 par le projet CUREF (FED) et validée
<i>Domaine Forestier Permanent (établi légalement, non établi)</i>	34 UFA classées (au 1 ^{er} mars 2005), processus en cours sur des dizaines d'autres.	Non (peu de forêts classées)	Non, le classement des forêts est prévu	Des « forêts de production permanente » sont prévues	Non (pas de forêts classées)	Non
<i>Régime d'attribution des concessions (gré à gré/appel d'offres/appel d'offres avec composante financière)</i>	Appel d'offres, avec présélection technique, puis offres technique (30%) et financière (70%)	Gré à gré 45% des surfaces sont en « fermage »	En principe : appel d'offres. Critères technique dont projet d'industrialisation. Pas de composante « offre financière »	Moratoire sur les nouvelles attributions en attendant mise au point d'une procédure d'appel d'offres combinant critères techniques et financiers	Gré à gré	Gré à gré
<i>Durée des concessions</i>	15 ans renouvelables	Une rotation (généralement 30 ans) renouvelable	15 ou 25 ans renouvelables	25 ans	Pour la durée de vie de la société	15 ans renouvelables
<i>Obligation d'aménagement concessions</i>	Oui, mais plusieurs conventions provisoires d'aménagement ont dépassé les 3 ans prévus	Oui (appliqué partiellement). Surtaxe prévue pour non application	Oui. Processus progresse au Nord, mais non application au Sud	Oui (depuis nouveau code). Prendra plusieurs années	Oui. Seul pays où une structure publique (projet PARPAF) fait les plans pour les concessionnaires	Oui (pas appliqué)
<i>Normes nationales d'aménagement</i>	Depuis 2001	Depuis 2003	Non	Non	En cours (projet PARPAF, financement AFD)	Non
<i>Surfaces en cours d'aménagement</i>	Une vingtaine de plans d'aménagement déposés et en cours d'examen pour 2 millions d'hectares, (2 plans acceptées, dont une forêt communale)	Processus engagé sur 6,5 millions d'hectares	Un plan achevé sur Processus engagé sur 5,5 millions d'hectares	Une société (1,8 M ha) a entrepris de préparer un plan d'aménagement (stade préliminaire).	Une cellule d'aménagement (projet PARPAF) en place depuis 3 ans qui préparera les plans pour les 6 concessionnaires du pays. 1,5 M ha dans le processus	Inventaire d'aménagement pilote sur une concession de 50.000 ha par le projet CUREF
<i>Concessions certifiées</i>	Processus de certification « FSC » en cours pour 3 concessions	2 concessions certifiées selon le système néerlandais « Keurhout », 1 entreprise certifiée ISO 14000	1 concession certifiée selon le système néerlandais Keurhout. Processus de certification FSC en cours pour cette même entreprise	0	0	0
<i>Plafond de superficies cumulables</i>	200.000 ha par société (3 groupes détiennent plus, jusqu'à 790.000 ha)	600.000 ha, mais 3 sociétés disposent en propre de près de 700.000 ha	Pas de plafond	500.000 ha (sauf droits acquis, certains groupes ou sociétés ont près de 3 M ha)	Pas de plafond	50.000 ha (une société malaisienne, Shimmer International, détient près de 500.000 ha)
<i>Foresterie communautaire ou locale</i>	Forêts communautaires (5.000 ha maxi) : 59 approuvées, 225.615 ha Forêts communales (1 à ce jour) : 16.250 ha, mais prévues sur + de 600.000 ha (UFA demandées par des communes)	Forêts communautaires prévues dans la loi votée en 2001. Rien de concret à ce jour.	Rien de prévu	« Forêts des communautés locales » reconnues. Pas de plafond de superficie. Arrêté à venir sur les modalités. Les « entités décentralisées » pourront également obtenir des forêts	Rien de prévu	« Bosques communales » où l'État reconnaît un droit d'usage permanent aux communautés rurales

ANNEXE 3 : Cartes des concessions forestières en Afrique centrale

Avertissement

Le programme Global Forest Watch (GFW) du World Resources Institute (WRI) propose sur son site Internet des cartes interactives couvrant plusieurs pays, ou des régions comme l'Afrique centrale. La page suivante reproduit la carte des concessions forestières disponible au mois d'août 2005 sur le site www.globalforestwatch.org (voir à la rubrique « Interactive maps »)¹. Toutefois, comme signalé par le site de GFW, les données pour la RDC datent de 1996, alors que la situation des concessions s'est modifiée significativement depuis cette date. C'est pourquoi on a ajouté une carte plus récente des concessions de la RDC, qui date de la mi-2003 et qui a été réalisée par un ingénieur du bureau FRM (Forest Resources Management, Montpellier) dans le cadre d'une étude économique réalisée en 2003. Enfin, la 3^{ème} et dernière carte reprend la carte des concessions forestières en vigueur en 1997, élaborée par le projet CUREF en 1998, et reproduite dans le chapitre 2 (Guinée Équatoriale, coordonné par N. Cayuela Serrano), volume III (Région Afrique Centrale) du rapport « Les Peuples des Forêts Tropicales Aujourd'hui », Bahuchet S., De Maret P. (coordonnateurs), APFT/UE, 2000.

Signalons enfin que la carte GFW des concessions en Afrique centrale fait apparaître sur le Sud-Congo (Brazzaville) d'immenses surfaces de concessions, qui donnent une impression faussée de la réalité : les vastes blocs qui apparaissent correspondent effectivement à des UFA sur le plan administratif, mais celles-ci ne sont pas forcément attribuées (notamment la plus grande, l'UFA 9, qui englobe Brazzaville !), ni exploitées. Le gouvernement congolais est d'ailleurs en train de réfléchir ou a entrepris de diviser et de redéfinir ces UFA de la région Sud pour mieux prendre en compte la réalité de l'usage des terres et du relatif émiettement de l'exploitation dans une partie de cette région. En fait, les grandes concessions se trouvent plutôt au Nord-Congo, même si 4 grandes concessions opèrent dans la région Sud.

¹ Sur le site de GFW, le lecteur trouvera également une carte interactive des forêts du Cameroun.

